

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

JUDICIÁRIO E REFORMA AGRÁRIA NO RIO DE JANEIRO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY

LUIZA GABRIELA VELOSO GUSMÃO

Rio de Janeiro
2017/2

LUIZA GABRIELA VELOSO GUSMÃO

JUDICIÁRIO E REFORMA AGRÁRIA NO RIO DE JANEIRO:

ESTUDO DE CASO SOBRE O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dr^a. Mariana Trotta Dallalana Quintans.

Rio de Janeiro

2017/2

CIP - Catalogação na Publicação

GG982j GUSMÃO, Luiza Gabriela Veloso
JUDICIÁRIO E REFORMA AGRÁRIA NO RIO DE JANEIRO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY /
Luiza Gabriela Veloso GUSMÃO. -- Rio de Janeiro,
2017.
62 f.

Orientador: Mariana Trotta Dallalana Quintans.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Reforma Agrária Judiciário conflito agrário.
I. Trotta Dallalana Quintans, Mariana , orient. II.
Título.

LUIZA GABRIELA VELOSO GUSMÃO

JUDICIÁRIO E REFORMA AGRÁRIA NO RIO DE JANEIRO:

ESTUDO DE CASO SOBRE O ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dr^a. Mariana Trotta Dallalana Quintans.

Data da Aprovação: ____ / ____ / ____ .

Banca Examinadora:

Orientadora

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2017/2

Dedico o presente trabalho a todos os Trabalhadores sem Terra e demais militantes que se engajaram e se engajam na luta pela Reforma Agrária no Brasil, em especial àqueles que perderam suas vidas nas mãos do latifúndio e do Estado, cuja determinação é a esperança e a inspiração para um futuro melhor longe das agruras do capitalismo.

RESUMO

O trabalho aborda as características da política da Reforma Agrária no Brasil e seu grau de efetividade por meio dos instrumentos estabelecidos pela CF/1988 e pelas demais leis que regulamentam o tema. Para tanto, o enfoque da análise repousará sobre a atuação do Judiciário, cuja participação tem grande importância para a realização da Reforma Agrária. Neste sentido, a CF/1988 estabeleceu que cabe a este Poder julgar as ações de desapropriação de imóveis para fins de Reforma Agrária, de modo que compreender o grau de efetividade deste processo equivale a obter parte da resposta do porquê de a democratização da terra no Brasil ainda é uma realidade distante. Além de tratar dos principais elementos jurisprudenciais encontrados, será objeto de estudo um caso concreto envolvendo uma ação de desapropriação, no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: reforma agrária; judiciário; conflito fundiário.

ABSTRACT

The paper deals with the characteristics of the Agrarian Reform policy in Brazil and its degree of effectiveness through the instruments established by CF / 1988 and other laws that regulate the theme. In order to do so, the hang of the analysis will rest on the work of the Judiciary, whose participation is of great importance for the realization of Agrarian Reform. In this sense, CF / 1988 established that it is up to this Power to judge the actions of expropriation of properties for the purpose of Agrarian Reform, so that to understand the degree of effectiveness of this process is equivalent to obtaining part of the answer of the democratization of land in the Brazil is still a distant reality. In addition to dealing with the main jurisprudential elements found, a concrete case involving an expropriation action will be studied in the State of Rio de Janeiro.

Keywords: Land reform; judiciary; land conflict.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. A REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, A LEI 8.629/1993 E A LEI COMPLEMENTAR 76/1993.....	9
a) O contexto da regulamentação da Reforma Agrária	10
b) A questão agrária na Constituição Federal de 1988.....	13
c) O conceito de função social da propriedade.....	15
d) Regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à Reforma Agrária	16
e) A Lei 8.629/1993.....	17
f) Lei Complementar 76/1993	22
3. A EFETIVAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO JUDICIÁRIO DO RIO DE JANEIRO	
a) O Judiciário e a Fase Administrativa da Reforma Agrária.....	27
b) A Reforma Agrária no Judiciário	30
4. O CASO DO ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY	38
Descoberta a possibilidade da Fazenda da Pedra ser um grande imóvel improdutivo, o processo administrativo com a finalidade de vistoriar a propriedade e verificar o cumprimento ou não de sua função social foi iniciado em 2004, sob a numeração 54180.001335/2004-35.	39
a) Ação de reintegração de posse	43
b) Ação de desapropriação	47
5. CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1. INTRODUÇÃO

No Brasil a propriedade da terra se encontra concentrada de forma significativa nas mãos de poucos proprietários. Tal configuração é, e sempre foi, ligada intrinsecamente com a forma com a qual foi desenvolvida nessa estrutura produtiva e seu papel no contexto econômico mundial.

Enquanto um país que teve sua economia inicialmente caracterizada por uma colonização com fins de exploração, o Brasil manteve, após sua independência, seu papel de fornecedor de matérias primas básicas para o mercado internacional. Assim, o caráter monocultor de sua produção sempre dependeu de um território altamente concentrado.

Daí se extrai que a complexidade da formação fundiária, pois o latifúndio, termo utilizado para designar a grande propriedade, é uma necessidade do próprio sistema econômico, profundamente enraizado naquela que ainda é a principal atividade produtiva brasileira.

Neste contexto é que passou a desenhar-se a disputa por terra no Brasil, principalmente a partir do século XX, em decorrência da profunda desigualdade social que tinha origem na concentração de terra nas mãos da elite.

Assim, aqueles que de algum modo sobreviviam por meio da terra e se viam privados ou em situação de exploração em decorrência dela, passaram a demandar de diferentes formas a divisão da grande propriedade, em especial na década de 1960.

Já no período da redemocratização do país, a partir de 1970, observou-se um novo crescimento na luta pela terra, bastante reprimida no período militar. O resultado da militância pela democratização da terra nesta época, que também fora marcado pela manifestação política de diversos setores em torno de suas respectivas pautas, foi a concretização da política da Reforma Agrária na própria CF/1988. Tal previsão legal expressa na lei maior foi considerada uma grande vitória para o movimento, por constituir a garantia da política de redistribuição de terras com status constitucional.

A CF/1988 consagrou em seu texto a política da Reforma Agrária no capítulo dedicado exclusivamente ao tema, chamado “Da Política Fundiária e da Reforma Agrária”, a partir do art. 184. Nele, foi consagrada a possibilidade de redistribuição de grandes territórios para outras famílias quando este fosse caracterizado como um grande imóvel rural improdutivo. Ou seja, para ser objeto de desapropriação, o imóvel deveria apresentar uma extensão considerável e não atender à sua função social por meio da produtividade, entre outros elementos. Tais dispositivos passaram, então, a necessitar de leis regulamentares para que fosse dada efetividade à matéria, surgindo, em 1993, a Lei 8.629 e a Lei Complementar 76.

Conforme passou a ser previsto por meio da nova legislação, a Reforma Agrária ocorreria por meio de duas fases. Na primeira delas, o órgão do Poder Executivo responsável realizaria uma vistoria no imóvel indicado como sendo passível de desapropriação, e em seguida é realizada uma perícia técnica.

Na fase seguinte, após a confirmação da possibilidade de desapropriação por meio da vistoria, inicia-se a fase judicial, em que o Judiciário é incumbido a realizar a desapropriação do imóvel e estabelecer o valor da indenização do proprietário desapropriado.

Para alguns pesquisadores da área, a Constituição Federal de 1988 representou uma sensível limitação ao poder de desapropriar do Estado. Segundo Cunha Filho (2007), a nova ordem jurídica restringiu as regras para desapropriação se comparado com a regra anterior, regida pelo Estatuto da Terra, uma vez que “o resultado final restou, além de contraditório e ambíguo, claramente desfavorável à efetivação da reforma agrária, significando um retrocesso se comparado ao texto constitucional anterior” (Cunha Filho, 2007, Pag. 169).

Destaca ainda o autor que um dos elementos mais significativos verificados por meio do advento destas novas normas foi a diminuição da capacidade expropriatória do Poder Executivo, e uma consequente participação maior por parte do Judiciário.

Em que pese um contexto mais desfavorável do ponto de vista legal, na prática o número de desapropriações de territórios sofreu um aumento a partir da década de noventa em função da pressão política dada a efeito pelos movimentos sociais ligados à luta pela terra. Neste sentido, vale ressaltar que esta década ficou marcada pela ampla utilização da tática de

ocupação de territórios como forma de reivindicação social, praticada principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra - MST, surgido na década anterior. Sobre a atuação destas organizações, afirma Cunha Filho (2007) que:

A consagração da função social da propriedade nos arts. 5º inciso XXIII e 170, inciso III, bem como a previsão dos requisitos de cumprimento da função social no art. 186 e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no art. 184 da Constituição de 1988, mostram-se fundamentais na construção de um discurso legitimador das ocupações de terra construído pelos movimentos sociais, sobretudo o MST. (Cunha Filho, 2007, Pag. 171)

Contudo, apensar da luta pela terra se desdobrar a décadas por meio da resistência dos movimentos sociais, e da previsão legal de tal política ter atingido um status constitucional, o latifúndio no Brasil, assim como os problemas a ele ligados, permanecem uma realidade.

Segundos dados disponibilizados pelo DIEESE referentes ao ano de 2009, o Brasil possuía 52,2% de seu território composto por imóveis rurais com área total de no mínimo 1000 hectares, o que representa uma área total de 298.064.147 hectares. Tal área era composta por 79.296 diferentes imóveis rurais.

Para se ter uma ideia do grau de concentração de terra, o restante das propriedades, que possuíam território entre 10 hectares e 1000 hectares, ocupavam uma área de 273.676.772, dividindo-se entre 5.102.349 imóveis distintos.

Destaca-se que o aproveitamento destes territórios no cálculo da média nacional é em torno de 77,3%, sendo que 22,7% são tidos como inutilizados segundo a pesquisa. Dos territórios não utilizados, cerca de 60% são produtivos.

Assim, ao auto grau de concentração de terra que se manteve mesmo após duas décadas da promulgação da CF/1988, manteve elevado o nível de pobreza e desemprego no campo brasileiro, o que fez com que os conflitos pela terra permanecessem sem uma solução definitiva.

Segundo estudo publicado em 2017 pela Comissão Pastoral da Terra - CPT, organização ligada à Igreja Católica, intitulado “Conflitos no Campo Brasil 2016”, o mapa da

violência no campo ao longo dos últimos anos sugere um aprofundamento dos conflitos pela terra.

Um dos possíveis responsáveis por esta tendência é o aprofundamento da política do agronegócio no campo, que tem aumentado os níveis de desemprego com a aplicação cada vez mais intensa de tecnologia. Por outro lado, a possibilidade de expansão da capacidade produtiva faz com que os limites do latifúndio também avancem sobre outros territórios:

o avanço cada vez maior do agronegócio sobre terras indígenas e de pequenos agricultores, posseiros e sitiantes, fazendo pressão, violência e até assassinatos contra eles. Para estes, o uso do direito é considerado uma provocação. Por outra parte, o número das vítimas tem crescido porque os camponeses começaram a se organizar coletivamente e a resistir, valendo-se de aliados e de todo tipo de leis que os protegessem. (Canuto, 2016, Pag. 29)

O resultado do estudo destaca que o ano de 2016 foi o mais violento da última década. Para se ter ideia, o número de assassinatos no campo neste ano foi na ordem de 61 ocorrências. O ano anterior, em 2015, também havia registrado um valor elevado, de 50 mortes, o que revela um aumento bastante significativo, pois a média dos oito anos anteriores é de 31,3 mortes.

Também foi observado um crescimento significativo no que se refere à violência à pessoa e à bens, que saltou de 615 ocorrências em 2007 para 1079 em 2016. Tais casos incluem as situações que envolvem “violência contra a ocupação e a posse (expulsão, despejo, destruição de bens, famílias submetidas a ações de pistoleiros) ou contra a pessoa (assassinatos, tentativas de assassinato, ameaças de morte e outras)” (Canuto, 2016, Pag. 29/30).

A quantidade de conflitos identificados esteve no patamar de 1295 ocorrências no ano de 2016, um aumento de mais de duzentos casos se comparado aos dados obtidos em 2007, que registrou 1027. Nestes, o número de pessoas envolvidas foi na ordem, respectivamente de 686.735 e 612.000.

Diante deste contexto de crescente conflito em torno da terra, faz-se necessário questionarmos o porquê de nossa política agrária de democratização da terra tem falhado até então.

Conforme já mencionado, segundo Cunha Filho (2007), a CF/1988 deu mais importância à atuação do Judiciário na efetivação das desapropriações. Basicamente a palavra final acerca da possibilidade de efetivação ou não da desapropriação é dada pelos juízes.

Desta forma, entender de que maneira este Poder atua pode ser umas das chaves para a compreensão da questão agrária no Brasil contemporâneo, devendo ser questionado o método de efetivação da Reforma Agrária aqui instituído como forma de compreender qual o foco, ou focos, do problema da efetivação do acesso à terra, bem como se este problema se relaciona especificamente com a atuação do Judiciário.

Para tanto, este trabalho tem como objetivo a análise da fase judicial da Reforma Agrária. O que será buscado é um levantamento sobre o *modus operandi* dos juízes, as principais decisões nas ações de desapropriação e conexas, de qual forma o Judiciário lida com as partes envolvidas, principalmente os trabalhadores sem terra, e, por fim, buscar encontrar justificativas, ainda que parciais para as respostas obtidas.

Para tanto, a metodologia utilizada foi a pesquisa direta e indireta. A direta consistiu no estudo da legislação pertinente, com a finalidade de compreender de qual forma o Estado brasileiro regulamenta a política social da Reforma Agrária. Os principais dispositivos observados foram o capítulo “Da Política Fundiária e da Reforma Agrária”, da CF/1988, que trata da política da Reforma Agrária, além da Lei 8.629/1993 e a Lei Complementar de 76/1993, que regulamentam a matéria.

Além da lei, foi analisado um caso concreto, cujo estudo consistiu na análise dos autos do processo. Trata-se de uma ação de desapropriação ingressada na justiça na Justiça Federal do Estado Rio de Janeiro em 2008, com a finalidade de desapropriar a Fazenda da Pedra, imóvel localizado no Município de Quatis. O caso envolveu a ocorrência de uma ocupação do território por uma organização de trabalhadores sem terra, que deu origem ao Assentamento Irmã Dorothy.

Já a pesquisa indireta, foi realizada por meio da revisão bibliográfica de obras relacionadas ao tema.

O primeiro capítulo foi destinado à abordagem da Reforma Agrária do ponto de vista institucional. Nele, será analisada a legislação mencionada de forma aprofundada, ou seja, será esmiuçada a forma com a qual o Estado brasileiro previu a efetivação de tal política. Como já mencionado, existem duas fases diversas para a realização da Reforma Agrária, a administrativa e a judicial. Assim, será abordado como cada uma se desenrola, os sujeitos atuantes, o tempo de cada procedimento, o caráter de cada lei e o propósito estabelecido pelo legislador.

Em outro momento, no segundo capítulo, a revisão bibliográfica será utilizada para o estudo dos principais elementos da atuação do Judiciário na efetivação da Reforma Agrária. Nisto, será observada possibilidade de se traçar um perfil para o julgador e para o judiciário como instituição, bem como as principais jurisprudências construídas pelo Judiciário carioca nas ações de desapropriação. Ao final, a análise de tais elementos poderão nos esclarecer acerca da posição do Judiciário sobre a Reforma Agrária e se sua atuação contribui de forma positiva para a concretização da política.

Por fim, o terceiro capítulo consistirá na análise do caso mencionado. Além da ação de desapropriação, em tramite perante a 1ª Vara Federal de Resende desde 2008, serão analisadas outras duas ações conexas a ela.

A primeira delas trata-se de uma ação de conhecimento interposta perante esta mesma vara federal. Tal ação foi proposta em 2005 pelos proprietários da Fazenda da Pedra, e tinha com finalidade a anulação do processo administrativo e a vistoria já realizada no imóvel em 2004, cujo resultado apontou a improdutividade do mesmo. Insatisfeitos com os resultados obtidos, e alegando imparcialidade do INCRA na realização da vistoria, foi requerida em sede preliminar no caso a suspensão do processo administrativo.

A terceira ação é um interdito proibitório, que foi mais tarde convertida em reintegração de posse, proposta inicialmente perante a justiça estadual. Interdito proibitório é a ação interposta pelo proprietário do bem quando o mesmo se vê no perigo de eminente violação do direito à posse, e já a reintegração, é quando a posse já se encontra de forma ilegítima sob o poder de terceiro.

No caso vertente, houve receio de ocupação por parte do movimento sem terra pelos proprietários da Fazenda da Pedra ainda em 2005, quando a ação de interdito foi iniciada. Em que pese a medida, a ocupação se realizou, transformando a ação em uma reintegração de posse.

Ao final, espera-se que todos estes estudos se desemboquem na conclusão almejada sobre o objeto pesquisado. Assim, passe-se ao trabalho.

2. A REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, A LEI 8.629/1993 E A LEI COMPLEMENTAR 76/1993

A disputa pela terra no Brasil no contexto da luta pela Reforma Agrária, remonta ao período da colonização, e, em que pese o longo histórico da demanda, a concentração fundiária permanece grande, assim como os problemas econômicos e sociais dela decorrentes. Neste contexto, a necessidade de se debruçar sobre a política da Reforma Agrária e sua efetivação se mantém, na busca da concretização de uma distribuição de renda mais justa no campo, assim como do combate da pobreza e da miséria.

Como esclarece Cunha Filho (2007), as origens do processo de concentração fundiária no Brasil remontam a nossas raízes históricas, pois “o latifúndio nos foi deixado como herança do modelo de colonização aqui instalado pelos portugueses e tem sido uma presença marcante na realidade brasileira por toda a sua história” (Cunha Filho, 2007, Pag. 14). Com efeito, conforme já citado, mais da metade do território brasileiro se encontra nas mãos de pouquíssimos proprietários.

Neste contexto, o conceito de reforma agrária aqui trabalhado pode ser concebido como medida econômica e política na qual o estado realiza o redimensionamento das propriedades privadas no ato de transferi-las a outros indivíduos não proprietários, reduzindo a sua concentração. Além de redistribuição de territórios, a Reforma Agrária engloba também outras políticas públicas, como a garantia de assistência e financiamentos, saúde, educação e moradia.

Embora tal conceito possa ter inúmeras leituras, esta é uma das interpretações válidas, conforme Cunha Filho (2007):

o termo “reforma agrária” terá o sentido de um processo que tem na sua essência o objetivo de redistribuir a propriedade dos imóveis rurais e modificar a estrutura fundiária do país, utilizando-se das desapropriações como principal instrumento (Cunha Filho, 2007, Pag. 15).

No Brasil, a concepção de Reforma Agrária instituída pelo estado brasileiro desde a Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei 8.629/1993 e pela Lei Complementar

76/1993, foi forjada no bojo de uma sociedade pós ditadura militar. Os movimentos sociais de diferentes vertentes, dentre eles os movimentos pela Reforma Agrária, que se organizaram em torno da pauta da redemocratização, permanecendo mobilizados e atuantes durante o período da Constituinte de 1987/1988, contribuindo ativamente com a construção do novo texto constitucional daquela que viria a ser a primeira constituição federal brasileira formada por meio de uma significativa atuação de diversos setores da sociedade.

a) O contexto da regulamentação da Reforma Agrária

A matriz econômica brasileira, tipicamente colonial e subdesenvolvida, sempre teve como principal atividade a produção de matérias-primas para exportação. Tal papel na economia mundial exigiu da estrutura fundiária do Brasil a manutenção da concentração da propriedade de terra nas mãos de poucos proprietários.

Contudo, os efeitos da concentração fundiária se desdobraram em uma desigualdade social profunda, que deu origem a inúmeros conflitos em torno da posse da terra, intensificados ao longo do século XX. Tais disputas tinham como protagonistas de um lado os grandes proprietários da terra, também chamados de latifundiários, e de outro os trabalhadores rurais sem terra, organizados de maneira coletiva e atuando enquanto movimento social. Sua pauta principal era a implementação da Reforma Agrária, enquanto política de desconcentração fundiária.

Quanto a isto, segundo Medeiros (2003),

Nos anos 1950, as diferentes formas de conflito presentes no meio rural brasileiro começaram a se unificar por intermédio de uma linguagem comum. Esse processo, que teve por efeito constituir a reforma agrária na principal demanda dos trabalhadores do campo, deve ser entendido a partir da disseminação, nas áreas rurais, das concepções do Partido Comunista Brasileiro (PCB), principal mediação das lutas que até então se desenrolavam (Medeiros, 2003, Pag. 14/15)

Neste período, segundo a mesma autora, os trabalhadores sem terra se resumiam entre “*posseiros, arrendatários e foreiros*”. Tais categorias representavam, basicamente, indivíduos que detinham a posse da terra e nela trabalhavam, sem, contudo, possuir sua propriedade, que pertencia ao latifundiário ou ao estado.

A forma de atuação utilizada pelos trabalhadores sem terra se constituía, basicamente, em greves e manifestações de rua, ou seja, se dava por meio de ação direta dos grupos envolvidos. Contudo, em que pese o grande enfoque dado ao tema da Reforma Agrária no período, motivado também pelo contexto político da Guerra Fria, a demanda não logrou ser concretizada de forma ampla, conforme sinalizava a política de reformas de base do então presidente João Goulart, pois foi interrompida devido ao golpe de estado de 1 de abril de 1964, que originou a Ditadura Empresarial-Militar no Brasil.

O golpe de 1964, que se ligava umbilicalmente com a tentativa de manutenção do *status quo* por parte das elites proprietárias brasileiras, suprimiu fortemente os movimentos dos sem terra, até então articulados, deixando ainda mais distante a possibilidade de efetivação da Reforma Agrária nos moldes pretendidos.

Apesar do abandono das políticas de reforma de base, ainda em 1964 foi elaborado e promulgado o Estatuto da Terra em resposta aos conflitos que vinham se desenrolando em torno do latifúndio, onde foi previsto um modelo de redistribuição de grandes territórios. Visando, em sua essência, dar efeito à política desenvolvimentista no campo, o Estatuto da Terra estabeleceu as bases para um projeto de modernização por meio da implantação de métodos cada vez mais tecnológicos nas práticas produtivas, prevendo também a possibilidade de desapropriação de territórios particulares para a Reforma Agrária, quando estes não possuísem um grau de produtividade adequado.

A finalidade da política da Reforma Agrária prevista no Estatuto da Terra era fazer com que a configuração de todos os imóveis no campo fosse a chamada “empresa”, que consistia em um modelo de alto aproveitamento da propriedade, com modernização e produtividade, que poderia ser constituída por uma propriedade de caráter familiar (de menor porte), como de uma propriedade de escalas maiores.

Desta forma, fugia a este ideal o minifúndio e o grande latifúndio, pois entendia-se que ambos não contribuíssem com o modelo produtivo almejado, principalmente o latifúndio por extensão, devido ao seu baixo nível de utilização. Além disto, tais modelos eram considerados o foco dos conflitos no campo, de modo que deveriam ser paulatinamente superados por meio da redistribuição da grande propriedade, rumo à formação de “empresas rurais”.

Desta forma, como bem esclareceu Medeiros (2003), “a lei estabelecia ainda que indiretamente, uma área máxima para as propriedades rurais, na medida em que definia que o latifúndio por extensão deveria ser objeto de desapropriação” (Medeiros, 2003, Pag. 24).

Assim, o Estatuto da Terra passou a regulamentar um procedimento de desapropriação de propriedades de terras muito extensas, chamadas “latifúndio por extensão”, de modo que a lei foi tida como a primeira forma de regulamentação da Reforma Agrária.

Contudo, contraditoriamente, a política econômica desenvolvimentista do governo militar acabou por aprofundar o monopólio da terra, uma vez que a modernização dos meios produtivos ampliou as áreas cultivadas e eliminou postos de trabalho no campo, intensificando a pobreza e os conflitos a ele ligados. Quanto a este período, Medeiros ressalta que:

ao longo das transformações que implicaram modernização tecnológica das atividades agropecuárias por meio da mecanização em larga escala e introdução de insumos químicos, do aumento de produtividade, da agroindustrialização, da redução drástica da população rural em relação à urbana, da expansão da fronteira agrícola, as condições de trabalho no meio rural se deterioraram e a demanda por terra se intensificou. (Medeiros, 2003, Pag. 25)

Diante disto, a década de 1970 foi marcada pela reorganização da luta pela terra por parte dos trabalhadores rurais, em meio ao processo de redemocratização política do regime. Tal reorganização se verificou, em um primeiro momento, pelo fortalecimento de sindicatos de trabalhadores rurais. Posteriormente, o avanço do processo de mobilização gerou outras organizações setorializadas, como o Movimento dos Sem Terra – MST e o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB.

O surgimento de tais organizações foi resultado da necessidade da efetivação de pautas específicas que surgiram em torno da disputa por terra em diversos contextos. As mudanças nas condições sócio-econômicas colocadas fizeram com que os atores da luta pela terra que emergiram durante este processo fossem diferentes daqueles que protagonizaram os conflitos políticos na década anterior.

Assim, os principais setores que se alinharam na luta por territórios (posseiros, arrendatários) àquela época, já não subsistiam na década de 1970 em razão do processo de concentração fundiária. Na década de 1970, os trabalhadores da terra passaram a se dividir entre pequenos produtores, atingidos por barragens, famílias “sem-terra”, trabalhadores assalariados, entre outros.

Portanto, as novas condições objetivas é que propiciaram o surgimento de novas demandas, como melhores condições de trabalho, insumos para fins de modernização (uma vez que o desenvolvimentismo estatal voltou investimentos apenas para o latifúndio), novas propriedades em substituição àquelas atingidas pela construção de hidrelétricas, no caso dos atingidos por barragens etc.

Destaca-se ainda a importância da atuação de alguns setores da Igreja Católica no processo, essencialmente ligados à Teologia da Libertação, em especial a Comissão Pastoral da Terra – CPT, que tiveram um importante papel ao se inserir nos movimentos e fornecer apoio a eles, sobretudo do ponto de vista material.

Neste bojo, segundo Medeiros (2003):

Tratava-se de uma conjuntura de fortalecimento da sociedade civil, marcada não só pelo aparecimento de novas experiências organizativas por parte dos trabalhadores, como também pela multiplicação de entidades de apoio, potencializando sua atuação. (Medeiros, 2003, Pag. 32)

Desta forma, o momento da redemocratização e de fortalecimento das organizações em torno da pauta da Reforma Agrária foi a base política sobre a qual foi formada a Assembléia Nacional Constituinte em 1987/1988. Tal grau de mobilização política ditou o tom deste processo histórico, que deu origem a nossa atual Constituição Federal.

b) A questão agrária na Constituição Federal de 1988

A Constituinte iniciada em 1987, foi um dos elementos mais significativos do processo de redemocratização no Brasil. O avanço das lutas pela democracia, bem como o próprio enfraquecimento do regime militar, conduziu ao processo de abertura política, que culminou

na criação de um novo paradigma jurídico por meio de uma nova constituição, que estabilizou o surgimento da nova ordem político-jurídica.

É importante destacar que a transição para o regime democrático não constituiu uma ruptura em que a classe dominante foi destituída. Na realidade, houve uma continuidade no que se refere à direção política do país, onde os mesmos atores da ditadura guiaram, por dentro da própria institucionalidade, o processo de redemocratização.

Por outro lado, no bojo do processo da Constituinte, mecanismos de participação popular foram aplicados com a finalidade de proporcionar a participação dos setores interessados na elaboração do texto constitucional, sendo o principal deles as audiências públicas.

Sobre este processo, é seguro dizer que a forte organização dos movimentos sociais em torno da questão garantiu uma Constituinte com grande participação popular, que, ao fim de 1988, deu origem uma Constituição Federal dotada de direitos e garantias, sendo até mesmo conhecida como a “*Constituição Cidadã*”.

Com efeito, a Constituinte se concretizou por meio da atuação de diferentes atores políticos da época. Os setores conservadores, interessados na manutenção dos interesses das classes dominantes, os movimentos sociais, bem como demais setores da sociedade civil, se debruçaram sobre a árdua tarefa de construir um novo texto em meio ao intenso ambiente de disputa institucional estabelecido.

Neste sentido, a CF/1988, de forma geral, expressou o contexto de disputa política que se desenrolou durante toda a Constituinte, ao representar um conjunto normativo repleto de ambiguidades, resultado da oscilação entre a prevalência de diferentes interesses.

Tal tendência também se fez sentir com relação à questão fundiária. Sobre isto, pontua Medeiros (2003) que:

constitui-se a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, liderada por uma série de organizações não-governamentais, organismos de representação dos trabalhadores, entidades vinculadas à Igreja etc. Apesar da forte pressão popular pela introdução de medidas que viabilizassem uma ampla reforma agrária (a emenda popular que a

apoiava conseguiu reunir cerca de 1,5 milhões de assinaturas), os interesses ligados à propriedade da terra cerraram fileiras, ampliaram sua influência no Congresso Nacional (Medeiros, 2003, Pag. 20)

O resultado de tal processo foi a expressa previsão constitucional da Reforma Agrária, que deveria se concretizar por meio da desapropriação de terras consideradas improdutivas, com base no conceito de função social da propriedade.

A CF/1988 trouxe pela primeira vez a previsão da Reforma Agrária para o status constitucional em seu título VII, sobre a ordem econômica e social, no capítulo III, intitulado “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, a partir do art. 184. Em resumo, a política de Reforma Agrária adotada por meio de tais dispositivos seguiu a linha implementada pelo Estatuto da Terra, na década de 1960.

Assim, dispõe no art. 184, § 2º, que cabe à União declarar por meio de decreto a desapropriação para fins de Reforma Agrária de propriedades tidas como improdutivas, e propor em seguida a ação judicial que dará efeito ao decreto. A ação deveria obedecer a um rito especial sumário, regulamentado por meio de lei complementar.

c) O conceito de função social da propriedade

A CF/1988 atribuiu função social à propriedade, prevista no art. 5º, onde estão agasalhados os “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”. Tal disposição tem grande relevância, pois fixou uma interpretação da propriedade privada para o Estado brasileiro mais flexível e compatível com uma sociedade que pretende efetivar uma desconcentração da renda.

Quanto ao conceito moderno de função social da propriedade, afirma Cunha Filho (2007) que o mesmo deriva de um ideal católico de propriedade, que entende o bem como um direito natural, que, por outro lado, deve atender ao interesse comum.

Segundo Medeiros (2003), tal concepção já estava presente no Estatuto da Terra, ligada ao “aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de

trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores” (Medeiros, 2003, Pag. 40).

Contudo, diferentemente do Estatuto da Terra, o texto constitucional estabeleceu um limitador para a Reforma Agrária por meio da proibição à desapropriação de imóveis que sejam produtivos, conforme em seu art. 185. Com isto, as propriedades consideradas produtivas não poderiam sofrer desapropriação, visto que, assim qualificadas, atingiam seu fim social.

Mais adiante, o art. 186 esclarece os requisitos necessários para configuração do cumprimento da função da social pelo imóvel, estabelecendo que:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Com relação à condição do proprietário frente à desapropriação, ficou estabelecido que fosse devida indenização equivalente à propriedade desapropriada, conforme redação do art. 184, “mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”. Tal recompensa retirou por completo o caráter punitivo da desapropriação dos imóveis não aproveitados, uma vez que estabeleceu que o proprietário deve ser integralmente indenizado pela terra eventualmente desapropriada.

Assim, da análise do quadro geral da Reforma Agrária previsto na CF/1988, nos deparamos com projeto mais limitado que o anterior, definido pelo Estatuto da Terra, porque estabeleceu um limitador à desapropriação de imóveis, que deveria ocorrer somente diante de sua condição de improdutivo, sendo que, para legislação anterior, o latifúndio por extensão deveria ser extinto, o que possuía um poder de intervenção na propriedade mais significativo.

d) Regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à Reforma Agrária

Após a promulgação da CF/1988, a efetivação dos direitos ali definidos dependia da regulamentação dos dispositivos legais atinentes à Reforma Agrária. Tal regulamentação, no entanto, esbarrou na ausência de vontade política para debater o tema por parte dos órgãos do Poder Legislativo, vindo a ocorrer apenas em 1993.

Vários elementos presentes na norma constitucional dependiam de um melhor detalhamento, sendo que o próprio procedimento da desapropriação pelo rito sumário, previsto no art. 184, § 3º, deveria ser criado, a fim de dar efeito às desapropriações.

Segundo Cunha Filho (2007), a legislação atinente à Reforma Agrária anterior à CF/1988 não foi recepcionada pela nova ordem jurídica, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que entendeu que as mudanças trazidas não eram compatíveis com o antigo ordenamento.

A título de exemplo, pode-se apontar o Decreto Lei 554/69, que regulamentava a desapropriação por interesse social até então, o qual não foi recepcionado nesta época. Nas palavras do mesmo autor:

para o STF, a Constituição subordinou a possibilidade de utilização da desapropriação para fins de reforma agrária à definição desta nova classificação de imóveis rurais, tendo em vista que criou várias salvaguardas expropriatórias vinculadas a tal classificação.

Portanto, em razão deste posicionamento do STF, o Executivo Federal se viu impedido de utilizar a desapropriação-sanção até o advento da lei nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93. (Cunha Filho, 2007, Pag. 76)

No que se refere ao contexto político do período pós CF/1988, o que observa é uma permanente tensão no terreno das disputas pela terra, considerando que as medidas de efetivação da Reforma Agrária permaneceram estacionadas.

No âmbito do legislativo, foi dado andamento aos projetos de lei regulamentar sobre o tema apenas no período da segunda legislatura (que dura quatro anos) após a constituinte, isto é, a partir de 1991.

e) A Lei 8.629/1993

Segundo Cunha Filho (2007), o contexto político durante o processo de elaboração da Lei 8.629/1993 ocorreu de forma diversa da CF/1988. Enquanto que na Constituinte de 1987/1988 se deu um enfrentamento das forças políticas com interesses opostos, neste segundo momento, os setores “progressistas”, alinhados com uma política pró-Reforma Agrária, e os “conservadores”, defensores dos setores proprietários, atuaram de forma mais dialógica, que proporcionou um canal de negociações entre os envolvidos.

Isto teria se dado em razão da urgência na criação dos dispositivos que fossem capazes de dar efeito à Reforma Agrária. Além disto, o momento político era conturbado, em meio ao impeachment de Fernando Collor, o que acabou por dividir as forças políticas conservadoras, permitindo o andamento das discussões sobre o projeto de lei.

Além disto, o enfraquecimento do Poder Executivo durante o período, bem como o crescimento das mobilizações sociais, que realizava mais pressão sobre as lideranças políticas do Estado, trouxe a necessidade do legislativo atuar de forma mais alinhada com as demandas populares:

Tal fato fez com que diversos atores políticos até então refratários à regulamentação da reforma agrária passassem a se sintonizar com as reivindicações democráticas da sociedade, permitindo, assim, o clima de “barganha política” e negociação que caracterizou todo o processo.

Convém deixar claro que, neste ambiente de barganha e busca do consenso, marcado pela flexibilidade das posturas, os setores mais radicais de todos os lados do espectro político não prevaleceram. (Cunha Filho, 2007, Pag. 78)

O Projeto de Lei 11/91 foi apresentado pela deputada Luci Choinacki à Câmara de Deputados, tendo sido aprovado em junho de 1992 por esta casa legislativa. No Senado Federal, a discussão se deu rapidamente, de modo que em janeiro de 1993 a redação final foi encaminhada à sanção presidencial.

Finalmente aprovada, a Lei 8.629/1993 estabeleceu conceitos e procedimentos necessários à efetivação da desapropriação para Reforma Agrária. Tal política seria efetivada por meio de duas fases, a primeira administrativa e uma segunda de caráter judicial.

Um dos principais conceitos contidos na nova lei, diz respeito à especificação dos tipos de propriedades rurais existentes, no art. 4º. O primeiro deles, chamado apenas de imóvel

rural, se caracteriza por ser “prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial”. Ou seja, trata-se do latifúndio destinado à produção em larga escala.

Após, qualifica um segundo modelo, a pequena propriedade, assim caracterizada quando possuir “até quatro módulos fiscais”. E, por último, a média propriedade, com até 15 (quinze) módulos fiscais.

Os módulos fiscais são unidades de medidas em hectares de terra fixados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, conforme três requisitos: o tipo de exploração predominante na região, a renda decorrente dela, as demais formas de exploração existentes na mesma região e o conceito de propriedade familiar, de modo a variar conforme os estados do Brasil de 5 a 110 hectares¹.

Estabelecidos os tipos de propriedades a serem consideradas para a aplicação da norma, o § 1º do art. do 4º estabelece que estas duas últimas modalidades de imóvel não podem ser objeto de desapropriação nos termos da lei. Ou seja, a Reforma Agrária apenas se efetivará por meio da redistribuição do latifúndio.

Importante destacar a ressalva contida no § 7ª do art. 2º, que dispõe que aqueles imóveis objeto de alguma forma de ocupação motivada por conflitos agrários não poderão ser desapropriados até 2 (dois) anos após o ocorrido, conforme alteração inserida pela Medida Provisória 2.183-56 de 2001.

Uma vez estabelecido o objeto da Reforma Agrária, art. 9º especifica os critérios para que este tipo de propriedade se torne adequado conforme sua função social, elencando os seguintes elementos:

“I - aproveitamento racional e adequado;

¹ Informação extraída do site <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>.

- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. ”

O aproveitamento “racional e adequado” é obtido por meio do cumprimento dos requisitos contidos no art. 6º, dentro os quais se destaca a necessidade de que a propriedade atinja um grau de exploração da terra conforme os índices fixados pelos órgãos competentes, sempre utilizando cerca de 80% do espaço disponível.

Quanto à adequada utilização dos recursos naturais, o § 2º do art. 9º dispõe que devem ser mantidas as qualidades naturais da terra de modo a não exaurir sua capacidade de produzir. Já a preservação do meio ambiente, segundo o § 3º, seria a manutenção das características próprias do meio.

O inciso 3º do art. 9º, de modo geral, define a necessidade de se obedecer às disposições relativas ao direito dos trabalhadores rurais, e, ligado a isto, o inciso IV dispõe ser necessário que a atividade desenvolvida traga bem-estar para proprietários e trabalhadores. Ou seja, harmonize as relações sociais e traga progresso comum.

Identificada a possibilidade do imóvel não cumprir tais requisitos, inicia-se a primeira fase da Reforma Agrária, que consiste na abertura de um processo administrativo com o objetivo de avaliar o cumprimento da sua função social. A União é o ente competente para realizar a desapropriação, conforme o art. 2º, § 1º, e o faz por meio da atuação do INCRA, órgão que dá impulso ao processo administrativo.

O processo se inicia por meio da citação do proprietário do imóvel, onde o mesmo é informado de que a vistoria que será realizada. Destaca-se que a citação devida do proprietário é elemento essencial no processo, conforme dispõe o art. 2º, §§ 2º e 3º, sendo que, caso este não possa ser encontrado, deve ser providenciada a citação por meio de edital.

A citação do proprietário tem como fundamento o respeito ao devido processo legal e à ampla defesa, de modo que pode ensejar a nulidade do procedimento em caso de descumprimento.

Vale ainda o destaque do § 4º do mesmo artigo, que proíbe que seja considerada para efeito da análise do imóvel qualquer alteração realizada no mesmo que tenha sido inserida até seis meses após a citação devida. Tal regra foi adicionada ao texto da lei apenas no ano de 2001, por força da Medida Provisória nº 2.183-56, com a finalidade de combater fraudes na perícia do imóvel, realizadas com a intenção de forjar um falso cumprimento dos requisitos da função social da propriedade.

Para tanto, deve ser produzida perícia técnica por profissional competente, capaz de atestar as condições de cumprimento ou não da função social do imóvel. Em caso de descumprimento, o processo administrativo caminhará no sentido de emitir decisão favorável à desapropriação do imóvel. Diante disto, a destinação do mesmo, conforme o art. 13, é, “preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”.

Uma vez proferido parecer positivo no sentido de ser possível a desapropriação, resta fixar o valor da indenização que será atribuída ao proprietário. A existência de uma indenização pela terra desapropriada foi na contramão daquilo pleiteado pelos movimentos de trabalhadores sem terra no período da Constituinte de 1987/1988, que é o caráter punitivo da desapropriação por descumprimento da função social da terra.

Fixado o dever de indenizar pela terra que deverá ser desapropriada por parte do Estado, o art. 12 vem esclarecer que o valor da mesma deve refletir o preço de mercado do bem, assim como deverá ser formulado com base em “laudo de Avaliação (que) será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART”, na redação do § 3º.

Ressalta-se que participação do proprietário interessado se dá em todas as fases do procedimento que são relevantes, principalmente a realização da prova pericial, onde o mesmo pode indicar seu assistente técnico, apresentar seu próprio parecer, etc. Com isto, o processo deve contar com o devido contraditório no seu decorrer, como qualquer processo administrativo.

Ao final, é expedido o Decreto de desapropriação, que deve ser assinado pelo próprio presidente, chefe do Executivo.

f) Lei Complementar 76/1993

Como visto, ainda que exista o Decreto de desapropriação da terra, apenas o Poder Judiciário pode retirar do proprietário seu domínio sobre a terra, considerando o direito fundamental expresso no art. 5º da CF/1988, em seu inciso LIV, que garante que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal. Diante disto, após a fase administrativa, inicia-se uma fase de caráter judicial, que se dá mediante um rito sumário, previsto na Lei Complementar 76/1993.

Tal dispositivo legal foi criado no mesmo momento da lei 8.629/1993, compartilhando com esta, conseqüentemente, a mesma atmosfera política. Como falado, o período foi marcado por grande turbulência política em decorrência do crescimento da atuação dos movimentos sociais, bem como da sociedade com um todo, em torno da pauta pelo impeachment de Fernando Collor, em meados do ano de 1992. Em decorrência, as pautas ligadas aos interesses populares ganharam espaço no legislativo.

Por outro lado, os personagens que criaram o referido texto legal, embora ligados à interesses opostos, se mostraram aptos a tentarem um diálogo, ante a urgência do tema, passando a atuar de maneira mais coordenada.

O resultado é o estabelecimento de um procedimento pautado pela necessidade de rapidez do processo de desapropriação, motivo pelo qual foi estabelecido um rito de caráter sumário, ou seja, mais célere, conforme o próprio no texto da CF/1988 definia.

Mais uma vez, a competência para dar andamento ao feito é da União, por meio do INCRA, razão pela qual o processo deve ser julgado pela Justiça Federal de cada estado, conforme regra contida no art. 109, I, da CF/1988.

O art. 3º estabelece um prazo de dois anos para a propositura da ação judicial de desapropriação após a publicação do Decreto Declaratório.

São requisitos da petição inicial a apresentação do Decreto, o documento cadastral do imóvel, sua descrição detalhada, e, principalmente, o comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária, correspondente ao valor ofertado para pagamento da terra nua, e o comprovante do depósito em banco oficial do valor ofertado pelas benfeitorias úteis e necessárias, conforme redação do art. 5º. Ou seja, a segurança da recompensa do proprietário frente a desapropriação do imóvel é condição indispensável ao início do processo.

Após, é definido pelo art. 6º que o juízo deve despachar a petição inicial em até 48 horas, definindo as providências necessárias, como a citação do proprietário e a expedição de “mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel, para conhecimento de terceiros”. Uma audiência de conciliação também pode ser agendada, com a finalidade de “fixar prévia e justa indenização”.

Ainda, define o inciso I do mesmo artigo que o juízo deverá imitar ao INCRA na posse do imóvel nas primeiras 48 horas, ou seja, deve garantir a posse ao INCRA na ação, o que significa que aqueles interessados na ocupação do imóvel, notadamente as famílias sem terra, podem, desde então, ocupar o espaço e iniciar suas atividades.

O prazo para contestar é de quinze dias e, segundo o art. 9º, a defesa deve excluir “a apreciação quanto ao interesse social declarado”. Ou seja, o artigo dá a entender que o objetivo da ação não é a discussão de mérito sobre o cumprimento ou não da função social da propriedade. O § 1º do artigo completa dizendo que poderá ser realizada nova perícia técnica no imóvel, mas que esta apenas poderá abordar os pontos impugnados do laudo pericial já confeccionado no processo administrativo.

Por fim, ao final do processo, a sentença de mérito irá fixar de forma definitiva o valor da indenização pelo imóvel, conforme aquilo apurado no processo, transferindo definitivamente a propriedade para o INCRA.

Em síntese, a Reforma Agrária da CF/1988, assim como no marco normativo do Estatuto da Terra, é baseada na desapropriação de imóveis rurais improdutivos. Destaca-se que tal procedimento é bastante limitado, considerando que o objetivo dos movimentos sociais na década de 1960 era a realização de uma reforma de base que pretendia retirar do

controle dos latifundiários, de forma imediata, inúmeros imóveis, alterando a configuração fundiária de forma significativa.

Ao contrário disto, a desapropriação nos moldes atuais claramente é dotada de procedimentos burocratizantes e que excluem a participação dos maiores interessados, os potenciais beneficiados pela política. Deste modo, não é difícil de concluir que sua execução esbarre em inúmeras dificuldades.

No próximo capítulo será explorado, de forma mais detalhada, os principais aspectos observados da execução da política de Reforma Agrária, essencialmente, na sua fase judicial. O estudo terá como objeto específico atuação do Poder Judiciário do estado do Rio de Janeiro nas ações de desapropriação e demais que envolvam a Reforma Agrária.

3. A EFETIVAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO JUDICIÁRIO DO RIO DE JANEIRO

Como visto no capítulo anterior, a regulamentação da Reforma Agrária após a CF/1988 definiu a desapropriação de terras improdutivas como a principal forma de obtenção de territórios para a distribuição entre as famílias beneficiadas por este direito.

O papel do Judiciário é decidir sobre a ação de desapropriação, conforme se extrai da Lei Complementar 76/1993, garantido a imissão da posse ao INCRA no início da demanda, discutindo os valores a serem pagos pela terra e benfeitorias, além de eventuais discordâncias a respeito do laudo técnico elaborado na fase administrativa, podendo ser realizado um novo laudo para que sejam apurados os pontos controversos.

Diante deste panorama, observa-se que o Poder Judiciário possui grande destaque no processo de efetivação da Reforma Agrária no Brasil. Possivelmente, o legislador constituinte buscou equilibrar a capacidade de expropriar entre os Poderes do Estado, com a finalidade de coibir eventuais abusos eventualmente praticados na efetivação da Reforma Agrária.

Contudo, segundo Cunha Filho (2007), a CF/1988 e as leis que a regulamentaram, não apenas deram um papel ao Judiciário na execução da Reforma Agrária, como também transferiram para este Poder grande parte da possibilidade de decisão sobre o tema.

Neste panorama, os proprietários passaram cada vez mais a se socorrerem no judiciário das mais diversas formas, na intenção de preservar sua propriedade, quando esta se via ameaçada por um projeto de desapropriação. Com isto, tornou-se bastante recorrente o ingresso no Judiciário ainda na fase administrativa, com a intenção de impedir a realização das vistorias na propriedade.

Outra forma bastante comum de utilização do Judiciário com a finalidade de impedir a desapropriação é o ingresso com outras ações após o início da ação de desapropriação, com a finalidade de invalidar o processo administrativo já concluído, a perícia, ou mesmo o decreto expropriatório em si.

O resultado destas práticas é um atraso considerável na desapropriação da propriedade, o que destoa por completo do objetivo de celeridade conferido à Reforma Agrária, e expresso, sobretudo, na Lei Complementar 76/1993.

Assim, este é um dos motivos pelos quais a CF/1988 representou um enfraquecimento da política da Reforma Agrária, pois o Judiciário dificulta a desapropriação dos imóveis pelo seu caráter conservador no que se refere ao direito à propriedade privada. Neste sentido, afirma Cunha Filho (2007) que:

Não há experiência no mundo de reforma agrária minimamente expressiva cuja dinâmica tenha se submetido ao ritmo das tramitações habituais do Poder Judiciário. Em todas as reformas agrárias realizadas até hoje em países democráticos, ainda que o Poder Judiciário tenha intervindo na discussão de valores e no mérito, não havia a possibilidade de, como ocorre atualmente no Brasil, o juiz impedir ou interromper o processo de assentamento de famílias para que se discutisse o mérito. (Cunha Filho, 2007, Pag. 136)

Segundo o mesmo autor, que por sua vez cita Alf Ross, a atividade jurisdicional é criadora de direito. Tal direito, se constitui em meio a inúmeros fatores, dentre eles, a “tradição cultural que circunda tanto o legislador como o juiz, tais como preconceitos, credos, aspirações e valorações” (Cunha Filho, 2007, Pag. 134) interferem na criação das decisões, e, conseqüentemente, no direito delas decorrente. Assim, mesmo em casos em que a lei vai de encontro com as concepções pessoais do julgador, por vezes, este escolhe afastar a aplicação da norma, em benefício de sua opinião.

Especificamente no que se refere à propriedade, “o Poder Judiciário, historicamente, sempre se mostrou resistente às desapropriações”. O fato dos juízes, de modo geral, advirem de famílias abastadas e proprietárias, possivelmente, é de onde decorre este aspecto.

Para além disto, afirmam Lopes e Quintans (2012) que do seu estudo de caso acerca das ações de desapropriação no judiciário fluminense, concluiu-se que este atuou enquanto um defensor da propriedade privada, em face da aplicação da política pública da Reforma Agrária, o que sugere uma dificuldade em possibilitar a redistribuição da propriedade intrínseca à atividade jurisdicional.

Com base em tais concepções, passa-se a analisar os aspectos principais da atuação do Judiciário. As informações utilizadas foram obtidas através do estudo realizado por Cunha

Filho (2007), e teve como base as ações de desapropriação em andamento perante a Justiça Federal do estado do Rio de Janeiro.

a) O Judiciário e a Fase Administrativa da Reforma Agrária

Como falado, o procedimento para desapropriação para fins de Reforma Agrária definido após a CF/1988 ampliou a participação do Judiciário no processo. Contudo, a atuação deste poder não se limita tão somente à fase judicial, como também, por vezes, interfere no andamento da fase administrativa, mesmo que não exista previsão legal desta possibilidade. Neste contexto, segundo Cunha Filho, “toda a atuação administrativa do INCRA vem sendo interrompida em qualquer de suas fases de tramitação por decisões judiciais proferidas em ações movidas por proprietários rurais que, habilmente, questionam a legalidade das desapropriações.” (Cunha Filho, 2007, Pag. 137)

Iniciado o processo administrativo, é realizada a tentativa de citação do proprietário da terra ou seu representante, a fim de viabilizar a realização da perícia técnica. No caso de impossibilidade de citação do proprietário, é necessário que seja providenciado uma citação por meio de edital.

Para o Superior Tribunal de Justiça – STF, a citação devida é essencial para a continuidade do processo, por ser um requisito para o cumprimento do devido processo legal, tornando sua ausência um vício “insuperável apto a se projetar em todas as fases subseqüentes da desapropriação” (Cunha Filho, 2007, Pag. 87).

Ocorre que, a citação passou a ser considerada válida apenas quando realizada diretamente ao proprietário ou por seu responsável com poderes para tanto. Demais funcionários, ou mesmo membros da família, não são aptos a dar ciência sobre o procedimento, o que dificulta que a citação se realize.

Diante disto, a ausência deste elemento passou a ser constantemente invocado pelos proprietários de terra como forma de invalidar o procedimento administrativo, e até mesmo o Decreto Expropriatório.

Segundo Cunha Filho (2007), “as alegações perante o Poder Judiciário de vícios na notificação prévia ao proprietário e de consequente ofensa ao devido processo legal são uma constante nos procedimentos expropriatórios patrocinados pelo INCRA” (Cunha Filho, 2007, Pag. 87).

Ainda que a citação seja realizada conforme devida, por muitas vezes os proprietários lançam mão de medidas com a finalidade de impedir o andamento da realização da vistoria. Uma delas é impedir a realização da perícia, de modo a obrigar o INCRA a requerer judicialmente sua entrada no imóvel para realização da vistoria, conforme o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/1993.

Após a realização da vistoria, nos casos em que ela demonstra o descumprimento da função social da propriedade, é extremamente comum que os proprietários ingressem no Judiciário por meio de uma ação no rito comum (antigo rito ordinário, conforme CPC/1973), na qual é requerida a anulação da vistoria e a suspensão do procedimento como um todo, por meio de medidas cautelares.

Nesta mesma linha se dão as tentativas de invalidar o processo de desapropriação quando o Decreto Expropriatório já se encontra expedido, comumente, por meio de Mandado de Segurança direcionado ao STF.

Tais medidas têm grandes desdobramentos no andamento das desapropriações, porque, ainda que as inúmeras ações ingressadas com a finalidade de invalidar ou atribuir nulidade do procedimento administrativo sejam julgadas improcedentes, acabam por atrasar de forma significativa a expedição de Decreto Expropriatório e o início da fase judicial, como afirma Cunha Filho (2007):

Ao forçar o INCRA a ingressar com tal requerimento, os proprietários, mesmo quando não interrompem a desapropriação a partir da alegação de alguma ilegalidade superveniente, logram atrasar a atuação estatal a ponto de, em muitos casos, decorrer in albis o prazo de dois anos contados da edição do decreto presidencial. (Cunha Filho, 2007, Pag. 139)

Desta forma, as inúmeras interrupções aos andamentos das desapropriações vão de encontro ao caráter obrigatoriamente célere da Reforma Agrária, distorcendo o aspecto dos procedimentos e deixando de atingir os objetivos traçados, onde, por muitas vezes, a rapidez

na desapropriação está ligada a uma necessidade de pacificação social dos conflitos surgidos de disputas por terra ou à necessidade de alocação de famílias a serem beneficiadas.

Contudo, a possibilidade de ingresso com inúmeras ações de forma transversal aos procedimentos para desapropriação previstos não é completamente aceita pelo judiciário, que diverge sobre o tema. Para o STF, não é admissível o ingresso de mandado de segurança ou de ação no rito comum.

Primeiramente, não é admissível o mandado de segurança uma vez que, considerando que esta ação tem caráter subsidiário, não se aplicaria à hipótese, pois a ação de desapropriação prevista na Lei Complementar 76/1993 tem amplo caráter cognitivo, o que possibilita que qualquer alegação de nulidade possa ser apreciada por ela. Ou seja, havendo a capacidade de se discutir a suposta nulidade na ação adequada, não se faz necessário o ingresso de mandado de segurança.

Já a ação pelo rito comum, também resta inviável, já que o procedimento estabelecido na CF/1988 é o sumário, de modo que a utilização de outro rito significaria a não aplicação da norma constitucional.

Não obstante a isto, “o contrário do que normalmente ocorre, este entendimento consolidado do STF não é reproduzido pelas demais cortes e juízes de primeiro grau do país” (Cunha Filho, 2007, Pag. 139), razão pela qual o entendimento ainda não se encontra pacificado. Desta forma, conforme entende Cunha Filho (2007):

fundamental para a compreensão da realidade da atuação do INCRA nas desapropriações é ter em vista que, seja qual for o entendimento adotado relativamente aos meios através dos quais é possível questionar a legalidade das desapropriações – por meio de ações de rito ordinário ou em contestação nas ações de desapropriação –, o fato é que a Constituição de 1988 e as leis que a regulamentaram permitem ao proprietário contestar perante o Judiciário a improdutividade de seu imóvel atestada pelo laudo do INCRA e arguir qualquer outra ilegalidade cometida pelo poder público nas desapropriações. (Cunha Filho, 2007, Pag. 139)

Em conclusão, o grande número de nulidades que podem vir a ser alegadas pelos proprietários na fase administrativa da Reforma Agrária se dá devido a legislação que a regulamenta se aparentar como uma “colcha de retalhos”, onde cada momento do

procedimento não interage de forma orgânica, o que faz surgir inúmeras brechas capazes de gerar situações anuláveis.

Em suma, seria possível se conferir uma eficácia maior ao procedimento desapropriatório, contudo, este surgiu de uma disputa política severa entre as partes interessadas no seu resultado, o que gerou um ordenamento que “apresenta diversos dispositivos cujo propósito específico é impedir ou retardar as desapropriações e uma miríade de contradições e ambiguidades que acentuam a dimensão constritiva da atuação do judiciário” (Cunha Filho, 2007, Pag. 140/141).

Assim, tantas brechas permitem que o Judiciário amplie seu poder de discricionariedade durante a efetivação da Reforma Agrária, o que, por vezes significa aplicar uma lógica patrimonialista, que se mostra hegemônica entre aqueles que compõem a magistratura.

b) A Reforma Agrária no Judiciário

Passando à análise da fase judicial da Reforma Agrária, destaca-se que são inúmeros os aspectos de relevância que poderiam ser observados por meio do estudo da atuação do Judiciário neste contexto. Contudo, em razão do caráter limitado do presente trabalho, é possível apenas uma abordagem dos elementos mais significativos para efeito da efetivação da Reforma Agrária.

Deste modo, os pontos analisados serão a concessão da imissão da posse ao INCRA, a interpretação do Judiciário sobre as situações em que existe a ocorrência de ocupação do imóvel por movimentos sociais, a análise do conceito de produtividade do imóvel e por fim, a questão do valor das indenizações.

Um dos elementos mais importantes da fase judicial é a imissão da posse da propriedade improdutiva ao INCRA, que, então, providencia a instalação do assentamento das famílias a serem beneficiadas pelo direito à terra.

Como visto, a imissão da posse do INCRA deve ser concedida em até 48 horas após a distribuição da ação judicial de desapropriação na Justiça Federal, como previsto na LC 76 de

1993, como já analisado. Por ser matéria que possui prioridade na tramitação, o Juízo responsável deve sanear o feito no prazo referido, definindo outras providências além da imissão, conforme o art. 6º da Lei Complementar 76/1993.

Ou seja, a imissão da posse é um elemento inicial aplicado a todos os processos de desapropriação, sendo que a lei não estabelece critérios para sua concessão tendo em vista a necessidade de se dar efeito ao resultado obtido na vistoria realizada durante o processo administrativo, que, a este tempo, já comprovou a ausência de produtividade na propriedade.

Além disto, a imissão da posse o mais breve possível, consiste em um dos elementos mais importantes capazes de tornar a Reforma Agrária célere, “a partir de uma presunção quanto à urgência social para a instalação do assentamento de reforma agrária” (Cunha Filho, 2007, Pag. 144).

Contudo, em que pese a importância desta providência, esta é aplicada de forma bastante deficiente, cumprindo de forma limitada a finalidade traçada. Isto porque, não são em todas as ocasiões em que a imissão da posse é concedida ao INCRA e, quando esta ocorre, se dá muito tempo após o prazo fixado na lei. Em alguns casos, ela chega a ser suspensa durante o processo nos casos em que é manejado algum recurso por parte do réu/proprietário.

Segundo Cunha Filho (2007), um dos principais motivos que levam ao julgador a indeferir a imissão é o fato de que a mesma não tem caráter definitivo, uma vez que a ação judicial pode ser improcedente, deixando de concluir a desapropriação da terra. Desta forma, visando minimizar os efeitos sociais práticos advindos de eventual improcedência da ação, o julgador deixa de conceder a posse da terra ao INCRA. Ainda segundo Cunha Filho (2007):

há que se considerar o fato de, na maior parte das vezes, as desapropriações estarem cercadas por um ambiente social conflituoso fortemente marcado pelas ocupações de terras promovidas por movimentos sociais e de, em Regras o Poder Judiciário mostrar-se ideologicamente refratário às ocupações. (Cunha Filho, 2007, Pag. 146)

Com efeito, o fato do dispositivo legal respectivo permitir a imissão da posse ao mesmo tempo em que possibilita que o resultado final da ação seja no sentido de não concluir a desapropriação, configura-se enquanto uma ambiguidade que prejudica a atuação dos interessados na efetivação da Reforma Agrária.

Segundo dados preliminares colhidos pela pesquisa Sistemas de Justiça e Conflitos no Campo no Rio de Janeiro, orientado pela professora Mariana Trotta na Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, no estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1988 a 2014, cerca de 48 ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária foram propostas, sendo que apenas metade deste número, cerca de 23 ações tiveram a imissão de posse concedida ao INCRA (Quintans, 2017).

Destas, o prazo de 48 horas foi cumprido somente em 13,63%. Outros 36,6% tiveram imitada a posse entre 10 a 20 dias, e o prazo mais extenso, de 4 a 6 anos, foi verificado em 22% dos casos abordados. Nos casos em que a imissão foi concedida, até 11 decisões foram objeto de agravo de instrumento, sendo que em 3 delas a reversão da imissão foi obtida. No caso concreto abordado no próximo capítulo, referente ao Assentamento Irmã Dorothy, por exemplo, a imissão de posse ocorreu apenas 6 anos após o início da ação de desapropriação, de modo que será possível observar os motivos práticos para tanta demora.

Assim, o que se conclui é que o direito à imissão da posse ao INCRA na ação judicial de desapropriação do imóvel não vem sendo respeitado. Por se tratar de um dos elementos que caracterizam a urgência da fase judicial da Reforma Agrária, sua não aplicação traz o aspecto da ineficiência ao procedimento. Cabe ainda ressaltar que tal elemento denota a reduzida influência do resultado da vistoria administrativa na cognição do julgador, pois, em que pese o resultado da mesma, este se mostra reticente a respeito da possibilidade de desapropriação.

Outro aspecto importante da fase judicial é a interpretação dos juízes a respeito da impossibilidade de desapropriação de imóveis que tenham sido objeto de ocupação por parte de movimentos sociais nos dois anos seguintes ao evento, proibição contida no art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993.

Tal artigo foi inserido muitos anos após a publicação da Lei 8.629/1993, mais precisamente em 2001, e teve como objetivo claro atingir a atuação dos movimentos sociais ligados à causa da Reforma Agrária. A ocupação do território como forma de manifestação política é um elemento substancial da atuação do movimento por terra no Brasil. A tática foi

amplamente utilizada pelo MST a partir da década de 1980, o que contribuiu de forma significativa para a efetivação da Reforma Agrária no período, em decorrência do alcance político da medida.

Desde então, tem se configurado enquanto tática de grande impacto para o movimento, que ganhou notoriedade através de sua atuação. A violência com a qual os integrantes destes grupos se depararam ao praticarem as ocupações também ganhou a atenção da população, principalmente na década de 1990, quando houveram inúmeros casos de violência envolvendo agressões e execuções de militantes ocupantes pelos proprietários ou pela polícia, evidenciando a corrupção e o abuso de poder praticados pelos latifundiários em conluio com o próprio Estado, como no caso do massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 1996 no estado do Pará, quando a Polícia Militar executou 19 trabalhadores rurais durante uma caminhada que se dirigia à cidade de Belém.

Desta forma, a tentativa de enfraquecer a prática da ocupação de terras com a inclusão da citada norma significou um ataque aos próprios movimentos sociais em si, porquanto tal forma de manifestação é uma das mais relevantes para a luta dos trabalhadores sem terra.

Sobre a aplicação do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993, o STF, por meio do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.027-38/2000, entendeu em sede de preliminar a constitucionalidade do citado artigo, e considerar ato ilícito a ocupação da propriedade, ainda que improdutiva.

Em sua fundamentação, foi dito essencialmente que, sendo o esbulho possessório uma prática contrária ao nosso ordenamento jurídico, uma vez que é considerado ilícito civil pelo Código Civil, a ocupação de territórios como ato político não poderia ser aceita enquanto ato lícito ao qual não seria atribuída nenhuma sanção. Ademais, a CF/1988 reconhece a possibilidade de perda da propriedade somente na hipótese de devido processo legal, e, por último, que o Estado não poderia “aceitar a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social caracterizada por práticas ilegítimas de invasão” (Cunha Filho, 2007, Pag. 152).

Ainda segundo o STF, a norma aceita “visa à neutralização de abusos e atos de violação possessória praticados contra proprietários de imóveis rurais” (Cunha Filho, 2007, Pag. 151), evidenciando uma leitura, por um lado, apegada aspectos jurídicos do tema, como o conceito de esbulho do Código Civil, e por outro, restaram evidentes os aspectos políticos da decisão, uma vez que expressou uma interpretação conservadora da Corte sobre a atuação política dos grupos que praticam a ocupação de imóveis como forma de protesto e resistência, aliando a prática a uma conduta criminosa. Assim, restou aceita pelo Judiciário a possibilidade do Poder Executivo negar aos indivíduos que pleiteiam a Reforma Agrária seu quinhão de terra por motivos ligados à sua atuação política na prática das ocupações.

Contudo, em que pese tenha decidido pela constitucionalidade do dispositivo abordado, nas decisões em que o STF se deparou com o tema, sua posição foi mais flexível quanto à possibilidade de desapropriação em terras ocupadas por movimentos sociais.

Assim, a Corte acabou por fixar a interpretação do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993 no sentido de que a ocupação somente impossibilita a desapropriação quando esta foi um obstáculo para a comprovação da produtividade pelo proprietário, ou quando a mesma concorre para a desvalorização do imóvel. Nas palavras de Cunha Filho (2007).

Tal interpretação apresenta uma linha de continuidade com uma jurisprudência antiga do Tribunal, anterior à Medida Provisória nº 2183-56 e já mencionada no capítulo anterior, relativa à anulação de Decreto Presidencial por motivo de caso fortuito ou força maior.

A Interpretação dada pelo STF a este dispositivo é outro caso que se amolda perfeitamente aos comentários feitos por Alf Ross sobre a natureza constitutiva da atuação dos tribunais e a influência decisiva sobre o significado atribuído à lei exercido pela tradição cultural que circunda o intérprete. (Cunha Filho, 2007, Pag. 153)

A explicação para este posicionamento do STF, que se contradiz, de certo modo, com a decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.213, se relaciona com a necessidade de pacificação social patente ante uma situação de conflito acentuada pela própria ocupação pelo movimento social.

Sendo assim, impedir a desapropriação dos imóveis sobre os quais pesam as disputas mais severas em torno da propriedade da terra seria subverter a lógica da Reforma Agrária e retirar dela sua função de pacificação social almejada. Com isto, o STF reduziu as hipóteses em que a desapropriação é inviabilizada pela ocupação apenas nos casos em que esta impede

a vistoria ou desvaloriza o imóvel, para que tais situações de conflito se aproximem de uma resolução.

Por fim, cabe ressaltar que, novamente, este posicionamento adotado pela Corte Superior não é adotado de forma pacífica pelos tribunais inferiores, que, por vezes, proferem decisões que suspendem o processo administrativo de desapropriação por ter havido ocupação, independentemente do momento em que esta tenha ocorrido. Inclusive, o Superior Tribunal de Justiça – STJ editou a Súmula nº 354, em que entende que “a invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”.

As indenizações pela desapropriação em favor do proprietário é outro elemento relevante para a atuação do judiciário na Reforma Agrária. Como visto, a fixação da indenização dá na fase judicial, podendo ser objeto de acordo entre o INCRA e o proprietário, se possível a conciliação.

Contudo, o que vem sendo observado, conforme afirma Cunha Filho (2007), é o aumento significativo do valor das indenizações fixadas pelo Judiciário, em detrimento dos cálculos inicialmente apresentados pelo INCRA na fase administrativa do processo.

Tal efeito tem como fatores determinantes a longa duração dos processos judiciais, o que leva a acumulação de juros compensatórios ao valor da indenização ao final calculado, além da discrepância entre o valor fixado pelo INCRA e aquele calculado pela pericia judicial durante o processo, que geralmente é significativamente maior.

É preciso que se diga que os juros atribuídos pelo Judiciário é fruto da construção jurisprudencial, uma vez que não goza de previsão legal. Tais juros são aplicados nos casos em que existe a imissão da posse do imóvel durante o processo, sob o fundamento de que nestes casos o proprietário é privado do bem antecipadamente.

O instrumento normativo que regula a aplicação dos juros nas ações de desapropriação é a Lei de Desapropriações (decreto-lei nº 3.365/41), onde foram estabelecidas algumas limitações aos juros compensatórios, como o limite de juros até 6% ao ano, a vedação aos juros compostos, a correspondência entre os juros atribuídos e a perda em capital

efetivamente sofrida pelo proprietário, e por último, a ausência de juros nos casos em que a utilização da terra fosse zero.

Contudo, o STF afastou a aplicação de tais normas das ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária por meio do deferimento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.332. Seu fundamento é a obediência à garantia da previa e justa indenização do expropriado.

Com isto, a Corte seguiu com a aplicação da Súmula nº 618 do mesmo tribunal, que fixava o percentual de 12% como base de cálculo dos juros. O efeito de tal decisão é que as indenizações em que a incidência de juros era verificada, o valor pago para o proprietário passou a ser fonte de lucro, pois muitas vezes tal índice ultrapassava a própria inflação.

Com isto, a desapropriação dos imóveis improdutivos perdeu ainda mais seu aspecto punitivo ao proprietário que mantinha sua propriedade inutilizada. Ao contrário disto, o STF entendeu que independentemente do uso que o proprietário fazia da terra, ele deve ser recompensado de maneira satisfatória pelo imóvel.

O caráter conservador de tal decisão é evidente, e reside na ideia de que embora o proprietário possa chegar a ser expropriado, este não pode sofrer um perda patrimonial de fato por parte do Estado.

Vale ainda pontuar que o pagamento de grandes indenizações ameaça a manutenção da atuação do INCRA, vez que consomem de forma significativa seus recursos. Para ilustrar, segundo Cunha Filho (2007), no ano de 1997 as sentenças judiciais elevaram em 37% o valor das indenizações se comparadas com o valor indicado na vistoria da fase administrativa. O valor total em indenizações representou o equivalente a 15,6% de todo o orçamento da instituição naquele período.

Em linhas gerais, resta evidenciado uma interpretação bastante patrimonialista pelo Judiciário, com base nos estudos realizados. A ideia de que a terra exerce uma função social e que sua propriedade pode ser relativizada em prol do interesse coletivo é uma concepção aparentemente tratada com excessiva reticência pelos aplicadores do direito.

Portanto, o que extrai é que o Judiciário possui uma tendência a atuar com extrema cautela com relação à desapropriação e suas implicações, que tem como finalidade a proteção da propriedade em si.

A prova disto é que o ponto de vista da relevância social da desapropriação parece não ter tanto peso nas decisões, pois, como visto, a imissão de posse é por diversas vezes dificultada, em que pese sua importância da medida para a pacificação social da região, bem como para a melhora na qualidade de vida de dezenas de famílias.

Assim, a visão do Judiciário a respeito do proprietário da terra se aproxima de uma idéia de um mero objeto/vítima de um programa social que visa desapropriar excepcionalmente. Contudo, tal entendimento contrasta com a realidade histórica complexa da formação do latifúndio e das lutas dos trabalhadores por terra, onde efetivação da Reforma Agrária é um instrumento eminentemente político de justiça social e de redimensionamento da grande propriedade, que foi paulatinamente concentrada por meio dos mais diversos instrumentos de abuso de poder político e econômico ao longo dos séculos.

Para facilitar a compreensão de tais apontamentos, o próximo capítulo consistirá em uma análise de caso concreto, que se baseará no estudo da ação de desapropriação ingressada pelo INCRA que teve como objeto a Fazenda da Pedra, no Município de Quatis, no Estado do Rio de Janeiro, cuja vistoria realizada no ano de 2004 declarou o imóvel como uma grande propriedade improdutiva e, foi uma área ocupada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra dando origem ao assentamento Irmã Dorothy.

4. O CASO DO ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY

Chegando à fase final do trabalho, passaremos a analisar o caso concreto do Assentamento Irmã Dorothy, localizado no território da Fazenda da Pedra, situada no interior do Estado do Rio de Janeiro, construído pelo movimento dos trabalhadores sem terra em 22/10/2005.

A história da construção do Assentamento Irmã Dorothy envolveu um processo de administrativo movido pelo INCRA com a finalidade de verificar se o imóvel poderia ser desapropriado para fins de Reforma Agrária, o processo judicial de desapropriação, uma ação declaratória que visou impedir a desapropriação, e um interdito proibitório, convertido posteriormente em ação de reintegração de posse.

Diante disto, o estudo de caso terá como foco a análise do andamento destes processos judiciais, o fundamento das decisões, a participação de cada sujeito, etc. A finalidade, é ter uma chance de observar na prática cada um dos elementos da atuação do judiciário apontados no capítulo anterior, enriquecendo a perspectiva sobre o assunto.

O imóvel objeto da ação de desapropriação estudado é a chamada Fazenda da Pedra, localizada no município de Quatis, no Estado do Rio de Janeiro. A fazenda existe desde o século XIX, e sabe-se que fez parte do ciclo do café durante este período. A área total é de 1.162,9509 ha (um mil e cento e sessenta e dois hectares, noventa e cinco ares e noventa centiares), sendo que a proposta inicial para desapropriação era de 1.158,7505 (um mil e cento e cinquenta e oito hectares, 75 ares e 05 centiares).

Segundo informações do processo administrativo, identificada a necessidade de obtenção de terras na região do município de Quatis para fins de Reforma Agrária, ante a existência de uma demanda por parte de trabalhadores sem terra, fora realizado levantamento em busca de terras improdutivas, de modo que o INCRA chegou ao imóvel da Fazenda da Pedra.

Descoberta a possibilidade da Fazenda da Pedra ser um grande imóvel improdutivo, o processo administrativo com a finalidade de vistoriar a propriedade e verificar o cumprimento ou não de sua função social foi iniciado em 2004, sob a numeração 54180.001335/2004-35.

A vistoria do imóvel foi realizada ainda em meados de dezembro do ano de 2004, e teve como conclusão a declaração da Fazenda da Pedra como grande propriedade improdutiva. Após a conclusão do laudo, já em meados de março de 2005, foi dado início ao prazo para os proprietários do imóvel se manifestarem sobre as conclusões obtidas.

Oferecida a impugnação ao laudo por um dos proprietários, a mesma não foi acolhida pelo INCRA, que considerou que nenhuma nova informação havia sido trazida de modo a alterar os resultados obtidos na vistoria.

Ante a conclusão da vistoria, que recomendou a desapropriação do imóvel, os proprietários, visando impedir sua desapropriação, propuseram a ação de nº 0000330-28.2005.4.02.5109, distribuída em 14/07/2005 perante a 1ª Vara Federal de Resende, estado do Rio de Janeiro.

Ao todo, haviam cinco proprietários do imóvel e todos eles figuraram como autores da ação, sendo que o INCRA figurou como réu. Tratava-se de uma ação declaratória, com a finalidade de, liminarmente, impedir o andamento do processo administrativo do INCRA, e, no mérito, obter a declaração de impossibilidade de desapropriação do imóvel. Além disto, foi requerida a divisão do imóvel entre os proprietários, com a conseqüente extinção do condomínio, o que impediria a desapropriação do bem em razão da extensão, pois este passaria a ser classificada como média propriedade.

Em suas razões, os autores alegaram que a vistoria realizada havia documentado os dados referentes à propriedade de forma incorreta e tendenciosa, de modo a garantir o reconhecimento de sua improdutividade. Diante disto, era necessária a realização de nova prova pericial de modo a contraditar as conclusões obtidas na vistoria.

Além disto, a terra havia sido objeto de usufruto por terceiros, o que impediu a utilização da mesma da forma devida pelos proprietários. Contudo, com o fim do usufruto, seria dado início a um projeto de utilização da terra que a tornaria produtiva.

A análise do pedido liminar foi adiada até a contestação do INCRA ir aos autos. Contudo, após a notícia da ocupação do imóvel realizada pelo MST na data de 22/10/2005, o Juízo entendeu pela concessão da liminar, suspendendo o andamento do processo administrativo por dois anos, em despacho publicado em 16/11/2005.

Em suas razões, o Juízo fundamentou sua decisão invocando a aplicação do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993, que determina a suspensão do processo administrativo em caso de esbulho possessório fundado em conflito pela terra:

embora o fato do imóvel ter sido invadido, seja por si só suficiente para o alcance do efeito pretendido pelos autores, a questão de fundo, pautada em provas documentais, envolve questões de fato e de direito que justificam a concessão da tutela cautelar. A qual, aliás, caracteriza-se por seu cunho não satisfativo, bastando se demonstre a fumaça do bom direito e o perigo da demora, dispensando-se seja evidenciada a probabilidade de êxito do pedido principal. (Processo nº 0000330-28.2005.4.02.5109)

Assim, logo de início observamos a ocorrência de um dos elementos destacados por Cunha Filho (2007) em seu texto, que é a tentativa por parte dos proprietários de se valerem do Judiciário para paralisar ou anular o processo administrativo que declarou a improdutividade do imóvel.

Destaca-se, novamente, que o entendimento do STF sobre o assunto é no sentido de que a impossibilidade de se realizar a desapropriação em caso de ocupação se dá apenas nos processos em que a vistoria não ocorreu, ou foi prejudicada de algum modo pela ocupação. Atualmente, no entanto, o STJ possui a Súmula nº 354, criada em 11/07/2017, na qual entende de forma oposta, ou seja, pela suspensão do processo em caso de ocupação.

Em que pese isto, o processo administrativo foi suspenso pelo Juízo, que acatou uma interpretação mais fiel ao texto da lei. Também salta aos olhos o fato de que a INCRA sequer foi consultado sobre a suspensão do processo. Tratando-se de processo que envolve matéria

de interesse coletivo defendido pelo INCRA, o mais razoável seria que o órgão obtivesse a possibilidade de se manifestar previamente sobre a possibilidade de suspensão.

O INCRA, então, interpôs Agravo de Instrumento sobre a decisão. Seu principal fundamento foi o entendimento consolidado pelo STF sobre o tema acima mencionado.

O Agravo foi autuado sob a numeração 2005.02.01.014.333-0, e distribuído em 13/12/2005 para a 5ª Turma Especializado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF. Já em fevereiro de 2006, a 5ª Turma proferiu decisão no sentido de dar provimento ao recurso do INCRA, acolhendo seus argumentos, afirmando que “conforme restou bem acentuado nas razões recursais, o STF adota o entendimento no sentido de que 'a vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei 8.629/93, com redação dada pela MP 2109/01, alcança penas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação”.

A discussão se estendeu até o Superior Tribunal de Justiça – STJ, pois os proprietários da terra interpuseram Recurso Especial, distribuído sob a numeração 2007/0059635-6, onde novamente não foi obtido êxito no julgamento realizado em 19/08/2008, ocasião em que o então ministro relator utilizou a mesma fundamentação do Tribunal Regional Federal.

Ao final, poucos andamentos relevantes ocorreram no processo até sua sentença e, antes mesmo da realização da perícia requerida pelos Autores, o Juízo proferiu sentença nos autos, no sentido de reconhecer a improcedência da demanda. Os argumentos para tanto foram a conclusão de que nem mesmo uma perícia superveniente que viesse a contraditar os dados obtidos pela perícia do INCRA seria capaz de afastar a conclusão de que os imóvel tratado era uma grande propriedade improdutiva.

Segundo a sentença, os dados obtidos na vistoria do INCRA quanto à utilização do imóvel foram de 0,10%, sendo que o mínimo exigido para que seja considerada a produtividade é de 80%. Além do mais, quanto à alegação de que a eventual divisão do território entre os proprietários tornaria os imóveis insuscetíveis de desapropriação em razão da extensão, o Juízo esclareceu que:

não há dúvidas tratar-se de uma grande propriedade, porque sua área é muito superior a 15 módulos fiscais. Senão, vejamos. Considera-se média propriedade o imóvel rural com área superior 4 até 15 módulos, conforme alínea a, do inciso III, do art. 4º da Lei 8.629/1993. No caso, a área total supera o dobro deste limite, independente da divergência entre os dados apresentados em documentos juntados por cada parte, a qual varia entre 1.026,1228 hectares (parte autora – f.92) e 1.162,9590 hectares (Incra – f.260-270). De acordo com o laudo agrônomo de fiscalização do Incra, a área total do imóvel corresponde a 44,73 módulos fiscais (f. 260-270) (Processo nº 0000330-28.2005.4.02.5109).

E mais, o Juízo apontou que apenas considerando a possibilidade de divisão do imóvel seria possível impedir a desapropriação do mesmo com base no seu tamanho, contudo, tal argumento apresentado pelos autores não restou comprovado.

Publicada em 10/10/2014, a sentença foi impugnada por meio de apelação interposta pelos autores, que foi distribuída para a 5ª Turma especializada, onde permanece até presente data sem decisão definitiva.

Analisando o andamento de tal processo, o que chama a atenção, de imediato, é o tempo de duração, que somente até a data da sentença de primeiro grau durou por mais de nove anos. O procedimento, mesmo se considerando a matéria complexa, não contou com a produção de prova pericial. Portanto, o que se percebe é que o padrão de morosidade que se aplica a todo judiciário não fugiu à realidade da ação, ainda que possua urgência tendo em vista a matéria tratada.

Outro ponto é a celeridade com a qual a medida cautelar de paralisação do processo administrativo em face da ocupação do imóvel pelos trabalhadores sem terra. Isto porque, como dito, o INCRA sequer foi ouvido acerca da ocupação noticiada.

Logo, a paralisação do processo administrativo, que a este tempo sabia-se que havia concluído pela improdutividade da imóvel, não buscou levar em consideração sequer as circunstâncias da ocupação, de quantas famílias se tratavam, a quem se destinava a propriedade após a ocupação, entre outros elementos.

A esta altura vale citar o entendimento de Quintans e Lopes (2012), que destacam que o perfil conservador do Judiciário faz com que, muitas vezes, o deferimento de uma medida

liminar que preserve a propriedade privada seja deferida com rapidez muito maior do que aquelas que façam o contrário.

Por fim, outro elemento que se deve destacar é que da análise dos autos percebe-se que a discussão sobre a possibilidade do Judiciário decidir sobre a questão em uma ação de rito comum, mesmo existindo um rito específico destinado ao seu julgamento previsto na CF/1988 e Lei Complementar 76/1993, não foi levantada em nenhum momento, nem mesmo pelo INCRA em sua contestação, embora tal elemento signifique um prejuízo às famílias beneficiárias.

a) Ação de reintegração de posse

Como relatado, durante o andamento do processo administrativo, o MST ocupou o imóvel objeto de vistoria, montando o acampamento que veio a ser denominado de Assentamento Irmã Dorothy.

Contudo, antes da ocupação, os proprietários já haviam vislumbrado a possibilidade da sua ocorrência. Assim, foi distribuída em 19/08/2005 a ação possessória de interdito proibitório, com a finalidade de impedir que eventual esbulho do imóvel. A ação foi proposta perante a Justiça Estadual, mais precisamente para a Vara Única da Comarca Porto Real/Quatis, estado do Rio de Janeiro, sob a numeração 2005.071.000734-5.

Em suas razões, os proprietários alegaram perigo de ocupação fundamentando que um dos arrendatários que utilizava parte da Fazenda da Pedra havia recebido uma proposta de participar da ocupação, que ocorreria nos próximos dias. A proposta teria vindo de um dos integrantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa, contra quem os proprietários propuseram a ação. Além do Sindicato, a ação foi dirigida de forma genérica aos “invasores” do imóvel. O INCRA não foi incluído no pólo passivo da ação.

Imediatamente foi deferido o pedido liminar de interdito proibitório requerido, sendo determinada pelo juízo a expedição de ofício à Polícia Militar do município de Quatis para que realizasse o deslocamento de policiais suficientes para garantir a manutenção da posse.

Contudo, em que pese a liminar, a ocupação do imóvel pelos trabalhadores sem terra aconteceu no dia 22/10/2005. Diante disto, a ação foi convertida em reintegração de posse, com a finalidade de recuperar o imóvel ocupado, tendo sido elaborado novo pedido liminar requerendo a imediata expulsão dos ocupantes, o que foi novamente deferido, inclusive na mesma data da ocupação, pelo juiz responsável pelo plantão do judiciário.

Novamente, observa-se certa imprudência do juízo ao deferir de forma excessivamente rápida uma medida liminar, sem sequer ouvir as partes interessadas. Mais grave ainda se torna a situação sabendo que trata-se de uma reintegração de posse.

Neste ponto dos autos, o sindicato citado sequer havia contestado, e muito menos os ocupantes do imóvel, de modo que nenhum deles teve qualquer oportunidade de participar dos autos. Assim, o juízo não tinha qualquer conhecimento do contexto da ocupação, o número de famílias, o perfil dos ocupantes, a eventual presença de vulneráveis, e assim mesmo deferiu a reintegração, que deveria contar com força policial.

Neste sentido, vale ainda ressaltar que o fato do juízo ser da justiça estadual, portanto, menos especializada em matéria de Reforma Agrária, provavelmente contribuiu para que o mesmo tenha demonstrado tamanho desinteresse em conhecer da realidade da ocupação e dos possíveis efeitos de sua desintegração.

Ante a eminência do cumprimento do novo pedido liminar, o INCRA se manifestou nos autos para esclarecer que os ocupantes do imóvel tratavam-se de eminentes beneficiários da Reforma Agrária, e que o imóvel já havia sido declarado como sendo improdutivo. Diante disto, o juízo deveria considerar a possibilidade de ocorrência de conflito coletivo pela terra, acompanhados de atos de violência, de modo que a permanência dos ocupantes era questão de interesse social.

Além do INCRA, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ, também se manifestou nos autos requerendo a suspensão, por trinta dias, do cumprimento da reintegração de posse, tendo em vista o relevante interesse social envolvido. Em sua manifestação, o órgão destacou que a ocupação contava com cerca de 120 famílias, entre crianças, adolescentes e idosos, que não dispunham de casa própria ou de familiares na

região, e que, portanto, ficariam desalojados ante a desocupação, devendo ser preponderante no caso a garantia do direito fundamental à dignidade e ao mínimo existencial, em face do direito à propriedade, conforme assegura nossa ordem constitucional. O apelo que foi atendido pelo Juízo, contudo, apenas para suspender a reintegração em 30 dias para que os “invasores” pudessem sair pacificamente.

Além do INCRA e do ITERJ, um novo pedido de suspensão de 90 dias foi requerido nos autos, desta vez pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos.

Contra a liminar, foi interposto agravo de instrumento por uma das rés da ação, que fora englobada como ocupante o imóvel, com a finalidade de impugnar a decisão liminar concedida. Dias depois, assim que distribuído, o desembargador relator deferiu o efeito suspensivo ao agravo, afastando, até o julgamento do recurso, a efetivação da reintegração. Vale ressaltar que o deferimento do efeito suspensivo do agravo, quando o recurso manejado com a intenção de impugnar uma decisão interlocutória suspende os efeitos da mesma, foi fundamentado pelo desembargador com base no interesse social relevante atinente à questão.

Já em fevereiro de 2006 foi proferida nova decisão no agravo de instrumento, quando o desembargador relator determinou a manutenção da ocupação do imóvel, restringido, no entanto, a circulação dos assentados a apenas a parte ocupada, sendo vedada a utilização das demais áreas da propriedade. No entanto, foi assegurado pelo órgão a possibilidade de uso da força policial em caso de descumprimento da decisão, inclusive sendo possível a determinação da prisão.

Ao final, o tribunal acabou por negar seguimento do agravo de instrumento, dando efeito novamente à liminar, pelo fim do efeito suspensivo. A fundamentação utilizada foi de ausência legitimidade da parte agravante, que é pessoa física e havia adentrado dos autos por se tratar de ocupante do imóvel. Contudo, como houve dúvida sobre este fato, a ilegitimidade ativa para postular foi reconhecida.

Vale o destaque a manifestação do Ministério Público no Agravo. O *parquet* se manifestou no sentido de não recebimento do recurso, e prosseguimento da reintegração de

posse, argumentando que a imissão não havia sido garantida, nem mesmo a ação de desapropriação havia sido proposta, de modo que a posse dos proprietários deveria ser mantida até a determinação da imissão.

Diante disto, já em março de 2007, o juízo da Vara Única de Porto Real/Quatis deu efeito novamente à sua decisão de reintegração de posse, acionando novamente a força policial para proceder à retirada dos assentados do acampamento.

Neste momento, o INCRA se manifestou novamente no processo, desta vez para demonstrar interesse em funcionar enquanto assistente litisconsorcial. Aparentemente, a intervenção do INCRA, no mesmo período do resultado do agravo de instrumento, pode ter sido uma manobra com a finalidade de atrasar a reintegração de posse, uma vez que seu ingresso aos autos necessariamente tornaria a justiça estadual absolutamente incompetente, sendo necessário o declínio de competência para a justiça federal. Diante disto, em 19/04/2007, o juízo declinou sua competência para a justiça federal.

Uma vez na Justiça Federal, a reintegração de posse não foi deferida novamente, tendo o feito permanecido paralisado durante grande período. Já em outubro de 2014, sobreveio sentença que julgou extinto o feito, sem a resolução de mérito, tendo em vista a ausência do interesse de agir, pois a esta altura a imissão de posse na ação de desapropriação já havia sido deferida. Ou seja, os proprietários do imóvel já não possuíam a posse do mesmo, de modo que não havia cabimento em uma reintegração.

Foi observada uma forte tentativa de criminalização do movimento durante a ocupação. Por diversas vezes foram elaborados boletins de ocorrência em que os proprietários faziam queixa dos ocupantes pela prática de qualquer atividade na região, como transporte de animais, uso do rio, queima de pastagens, entre outras. Em certo momento foi relatado o uso de facão pelos ocupantes, dando a entender que os proprietários se sentiam intimidados por aqueles, e ignorando o fato de que tal instrumento é de uso comum na lida cotidiana do campo.

Do todo, percebe-se, novamente, uma forte tendência de preservação da propriedade privada pelo judiciário. Ante o iminente perigo de perda do poder de posse dos proprietários,

o judiciário deixou para traz sua atuação lenta para ir a socorro dos latifundiários com extrema rapidez, deixando de ponderar sobre a função social e o interesse coletivo ali envolvidos.

b) Ação de desapropriação

Inicia-se, então, a ação de desapropriação para fins de Reforma Agrária nos moldes da Lei Complementar 76/1993. A ação de desapropriação deve ser proposta após o decreto expropriatório do presidente da república, declarando que determinado imóvel foi declarado como grande propriedade improdutivo.

No caso da Fazenda da Pedra, como visto, a vistoria do imóvel ocorreu em 2004, quando foi constatada a improdutividade do imóvel, bem como as demais condições para sua desapropriação. O decreto apenas foi assinado efetivamente em outubro de 2006, ou seja, entre a vistoria do imóvel a assinatura do decreto transcorreu tempo considerável, ressaltando que o prazo prescricional para ingresso com a mesma, previsto na Lei 8.629/1993 é de até dois anos da edição do decreto.

Contudo, é razoável que tal processo tenha uma tramitação ágil, considerando que este depende do levantamento por parte do INCRA de verbas necessárias à garantia do juízo, ou seja, o depósito antecipado do valor ainda que parcial das benfeitorias e de TDAs para o pagamento da terra, o que demanda a obtenção de grande monta de dinheiro junto aos cofres públicos.

Diante disto, a ação de desapropriação foi autuada em 02/06/2008, sob a numeração 2008.51.09.000202-4. A parte autora é o próprio INCRA, enquanto que os réus são os proprietários. De imediato, foi necessária a apreciação do pedido de imissão da posse ao INCRA, conforme art. 6º, inciso II da LC 76/93.

Contudo, ao contrário do processo anterior, quando houve pouquíssima cautela por parte do Judiciário deferir as liminares requeridas pelos proprietários, a imissão foi adiada sob o pretexto de que as partes pudessem se manifestar especificamente sobre o tema, principalmente os proprietários do imóvel.

Daí percebe-se, novamente, a disparidade de tratamento entre uma demanda formulada pelo INCRA e aquelas formuladas pelos proprietários. Novamente, o interesse social da medida em face do direito à propriedade do imóvel não prevaleceu, em que pese autor e réu já terem se manifestado nos autos, e o juízo ter plena ciência acerca da matéria tratada.

A partir de então, o processo foi suspenso durante alguns períodos, e até teve seu andamento desacelerado devido a algumas possibilidades de conciliação impulsionadas pelo juízo ao longo do processo. Fato é que a imissão de posse foi deferida no despacho de 09/10/2014, que fundamentou da seguinte maneira:

Primeiro, porque o presente feito encontra-se devidamente instruído com os documentos exigidos por lei, para fins de deferimento da imissão provisória na posse, nos termos dos artigos 5º e 6º, I, da Lei Complementar nº 76/1993, dentre eles o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua (R\$1.612.657,63) e o comprovante do depósito judicial do valor relativo à indenização por benfeitorias (R\$306.547,92 e à sobra de emissão dos TDA's, R\$209,53, totalizando R\$306.757,45).

Segundo, porque não mais subsiste o motivo que deu ensejo ao adiamento da análise do pedido liminar (f.165), seja porque o pedido formulado na ação autuada sob o nº 2005.51.09.000330-1, por meio da qual os donos do imóvel rural visavam à declaração de impossibilidade de sua desapropriação, foi julgado improcedente, seja porque a ação por meio da qual visavam à proteção possessória do mesmo bem, autuada sob o nº 2007.51.09.000204-4, foi julgada extinta sem resolução do mérito.

Terceiro, porque o imóvel rural está ocupado há mais de 9 (nove) anos, com a aquiescência e o aval do próprio Incra, que interveio voluntariamente, nos autos da referida ação possessória, autuada sob o nº 2007.51.09.000204-4, alegando que os invasores eram, na verdade, potenciais beneficiários do futuro de projeto de assentamento, circunstância que evidenciava seu interesse jurídico em atuar como seus assistente.

Logo, como a lide subsistente recai sobre o preço da indenização, impõe-se a imediata expedição do mandado de imissão provisória na posse e, em momento subsequente ao cumprimento deste, a expedição do mandado de averbação do ajuizamento desta ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros, nos termos do inciso I do artigo 6º da Lei Complementar nº 76/1993. (Processo nº 2005.071.000734-5)

O que fica evidente de pronto é a demora para imissão que deveria ser imediata, uma vez que ao tempo da decisão já se contavam 6 anos desde início da ação de desapropriação. Como esclarecido, houve a ocupação do imóvel em 2005 pelos próprios potenciais beneficiários do programa de reforma agrária, que conseguiram se manter no imóvel até a data da decisão da imissão. Contudo, até a sentença de improcedência da ação de reintegração de posse, naquele mesmo ano, os Assentados viveram sob temor de uma eventual tentativa de expulsão pelo uso da força. Logo, seria de singular importância a garantia da permanência dos assentados no imóvel, o que não possuía nenhum empecilho com base na lei.

Por outro lado, a decisão menciona a conclusão dos outros dois processos ligados ao caso, a declaratória e a reintegração de posse, afirmando que a tramitação de ambos representava um empecilho à uma tomada de decisão sobre a imissão, e, tendo ambos sido concluídos, com resultado desfavorável aos proprietários, não haveria um porquê para o adiamento da imissão.

Ou seja, o Juízo criou um impedimento à imissão que não possuía qualquer fundamento legal. Mais do que isto, afastou a possibilidade da decisão de imissão na ação de desapropriação em face da regular tramitação de ações acessórias. Neste sentido, conforme apontou o próprio STF, a discussão da desapropriação para fins de Reforma Agrária que seja travada em qualquer outro rito equivale a ignorar o dispositivo constitucional que determina que o rito da ação de desapropriação deve ser especial, justamente para garantir a rapidez na tramitação.

Já nos últimos andamentos observados, as partes passaram ao estudo de uma possibilidade de conciliação, que poderá consistir na efetivação da desapropriação do imóvel, contudo, com o valor da indenização superando a proposta inicial do INCRA.

Em conclusão, do estudo de todos os processos analisados nos sugere, como já havia sinalizado o capítulo anterior, que a atuação do judiciário aplica de forma conservadora os dispositivos legais que garantem a Reforma Agrária.

De maneira geral, o interesse social envolvido na causa não foi utilizado em nenhum momento para nortear as decisões tomadas, de modo a garantir o interesse dos assentados para além daquilo que a própria lei garantia.

Assim, o que se confirma pelo estudo de caso realizado é de fato a predominância de um ponto de vista bastante conservador da propriedade privada por parte do judiciário carioca, o qual reiteradamente profere decisões em dissonância à lei e em consonância aos interesses dos grandes proprietários.

Mais do que isto, há um profundo abismo entre a realidade dos assentados, sua história, interesses, vivências e objetivos, e a atuação do judiciário ao decidir sobre o seu destino em

um processo judicial. Estes indivíduos não apenas não obtiveram um acesso ao judiciário para se manifestar, expor suas idéias, como também o judiciário não buscou chegar a eles. Mais do isto, existe um descolamento entre a realidade complexa dos conflitos pela terra e a atuação do judiciário, que discutiu tão somente questões pontuais sobre a propriedade, em face de imensa gama de elementos que envolvem a luta por Reforma Agrária.

5. CONCLUSÃO

Analisar a história da estrutura fundiária brasileira é um exercício de compreensão das nossas origens sob o contexto colonial que concentrou os territórios nas mãos das elites do Império Português. Contudo, um olhar sobre a divisão da terra na atualidade ainda nos mostra uma propriedade com as mesmas características do período do colonialismo.

O campo permaneceu concentrado nas mãos de poucos proprietários e a produção nas grandes propriedades se manteve voltada para a monocultura, excluindo, cada vez mais, a participação de mão de obra, em face da modernização.

Neste sentido, a disputa por terra, desde a década de 1960, se configurou como uma disputa por distribuição de renda, pelos meios de produção e sobrevivência, daqueles que foram privados da terra e dependiam dela.

Tal processo, nestes termos, se deu por meio do enfrentamento entre proprietários e trabalhadores sem terra, em uma disputa de caráter essencialmente político, em que a atuação, principalmente por parte dos movimentos sociais, se caracterizava por uma ação direta, por meio de ocupações, protestos de rua, entre outros atos. Assim, embora o uso de outras formas de disputa pela terra tenham sido observadas, a atuação dos trabalhadores, na essência, se deu enquanto movimento social no terreno da luta de classes, travada entre proprietários e despossuídos.

Acho que você trabalhou como essas lutas de classe no campo perpassam um aspecto do estado que é o judiciário. No entanto, o objetivo do presente trabalho foi trabalhar outro aspecto da disputa por terra no Brasil: a efetivação da política da Reforma Agrária, que é a democratização da terra dada efeito pelo Estado.

Neste sentido, como visto, a Reforma Agrária se tornou um programa institucionalizado ainda em 1964, por meio do Estatuto da Terra que previu sua execução. Após, em 1988, com o advento de uma nova constituinte, o tema foi novamente destaque na política de estado brasileiro, uma vez que passou a ser previsto na CF/1988, quando a política atingiu um *status* constitucional.

Dentro da sistemática criada pelo novo diploma, nota-se que a atuação do Poder Judiciário possui grande importância, o que torna o estudo da sua atuação fundamental para entender de que forma a Reforma Agrária está sendo efetivada no Brasil atual.

Mais do que isto, foi observado um aumento da importância do judiciário para a Reforma Agrária a partir da CF/1988, se comparado com o paradigma anterior. O fato da ação de desapropriação ser o único instrumento definido pela lei como forma de levantar territórios para distribuição entre as famílias beneficiadas, colocou o Judiciário em um papel central para a Reforma Agrária.

Além do mais, observado o quadro geral do processo de desapropriação, conforme anteriormente abordado, a importância dada ao processo administrativo, fase inicial da Reforma Agrária realizada sob o comando do Executivo, não foi definitiva, de modo que a possibilidade de invalidar os resultados nele obtidos permaneceu ao cargo da interpretação do responsável pela fase judicial.

Tal entendimento é chancelado pelo STF, que entendeu pela possibilidade da ação de desapropriação ter a competência de julgar o mérito, decidindo se a desapropriação é devida ou não, em que pese o art. 9º da Lei Complementar/1993 determinar que o proprietário, em sua contestação, não pode ser apreciar matéria relativa ao interesse social declarado.

Com efeito, dos processos analisados no caso concreto, o que se observou foi que o Judiciário deu pouca relevância aos resultados obtidos na vistoria e à intenção de desapropriar o imóvel pelo INCRA. Assim, todas as decisões a respeito da posse do imóvel ignoraram o fato do Executivo já ter comprovado sua improdutividade e o descumprimento da sua função social.

Neste contexto, analisando o papel executado pelo Judiciário nas decisões sobre desapropriação, percebeu-se uma tendência de cautela em relação à possibilidade de transferência da propriedade por meio da Reforma Agrária. Conforme dados obtidos na pesquisa “Sistemas de Justiça e Conflitos Sociais Rurais no Campo do Rio de Janeiro”, em processos iniciados após a 1993, menos da metade teve a imissão de posse deferida. Assim,

verifica-se que a imissão da posse, por vezes, deixou de ser aplicada pelo julgador, mesmo que a lei garantisse tal direito ao INCRA.

Além disto, a demora para que tal ocorresse, demonstra a necessidade quase unânime do Judiciário em ter uma compreensão segura a respeito dos casos, sendo a necessidade do proprietário ser ouvido um elemento bastante considerado.

Por outro lado, conforme visto no Capítulo III, em tais ações promovidas pelos proprietários com a intenção de manter a propriedade, as medidas liminares requeridas eram rapidamente deferidas pelo juízo, sem sequer ouvir os ocupantes do imóvel.

A questão das indenizações também denota um conservadorismo do Judiciário com relação ao tema. Isto porque, como visto, as indenizações passaram ganhar um valor significativo sob o julgamento do Judiciário. Mesmo tratando-se de terras não produtivas, são atribuídas indenizações vultuosas, calculadas conforme juros compensatórios que as tornam vantajosas para o proprietário.

Assim, a idéia de desapropriação com função punitiva para os proprietários que subutilizam seus imóveis foi rejeitada pelo Judiciário, que, portanto, entende que, ainda que desapropriado, o antigo proprietário não poderia sofrer nenhum prejuízo por parte do Estado.

Outro fator relevante é o tempo na atuação do Judiciário. Como se sabe, o Judiciário empreende uma atuação morosa em sua prática de maneira geral. Contudo, em alguns processos a demora na prestação jurisdicional tem um efeito mais severo, ante a urgência que sua resolução pede, como é o caso das ações de desapropriação aqui tratadas.

Mesmo com a instituição de um rito sumário, que é, em tese, mais célere, as ações de desapropriação não gozam da rapidez necessária. Neste sentido, dados obtidos por meio da mesma pesquisa apontou que 38,88% das ações propostas no estado do Rio de Janeiro a partir de 1993, tiveram duração de até 8 anos. Outros cerca de 20% levaram de 9 até 12,5 anos.

Como visto no Capítulo III, da análise do caso do assentamento Irmã Dorothy percebe-se que o mesmo é um exemplo desta demora do Judiciário na resolução dos processos

envolvendo Reforma Agrária. Foram mais de 6 anos para imitar o INCRA da posse, existindo outros dois processos conexos que contribuíram ainda mais com a lentidão da desapropriação.

Sem dúvida, tal morosidade vai de encontro aos objetivos estabelecidos em lei para as ações de Reforma Agrária, ante a urgência em estabelecer as famílias e pacificar os territórios em disputa. Contudo, tais objetivos, aparentemente, não possuem relevância o bastante para que o Judiciário passe a priorizar a celeridade das tramitações.

Não bastasse isto, segundo bem apontou Cunha Filho (2007), inúmeras ações com caráter protelatório são utilizadas como método de garantir sua propriedade por parte dos proprietários, como nos casos das ações ordinárias interpostas em paralelo com a ação de desapropriação.

Diante disto, o que extrai é que o poder Judiciário possui uma atuação reticente quanto a aplicação dos dispositivos das leis sobre Reforma Agrária. Mesmo nas situações em que a lei expressamente concedeu aval para que o Judiciário avançasse sobre a propriedade privada, sua resposta é de extrema cautela.

As razões para isto, como defende Quintans (2005), pode ser o fato de que o Judiciário possui um forte discurso proprietário, fruto das contradições sociais inerentes a ele, na condição de agente do Estado, o que faz com que sua compreensão caminhe no sentido de que a propriedade privada seja absoluta.

Diante disto, é compreensível que o Judiciário tenha se tornado uma espécie de refúgio dos proprietários na busca pela manutenção de suas terras quando da eminência de perdê-las para o INCRA, conforme se verificou, pois tal espaço é favorável a isto.

Pois, se por um lado, sua própria constituição enquanto instrumento burocratizado de efetivação de demandas leva a uma inevitável demora nas ações, por outro a instituição do Judiciário em si representa os interesses da classe proprietária, tornando-se resistente à aplicação de medidas que avancem sobre a propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANUTO, Antônio (Coord.). **Conflitos no Campo – Brasil 2016**. Goiânia . Comissão Pastoral da Terra – CPT. 2016.

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. 2007. 213 f. Dissertação em Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011** 4ª Ed. São Paulo. Ministério do desenvolvimento Agrário. 2011.

LOPES, Aline Caldeira; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder Judiciário fluminense e a temática fundiária: apontamentos sobre os processos de desapropriação para fins de reforma agrária e de titulação de territórios quilombolas**. Net. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29c4a0e4ef7d1969>>. Acesso em 06 de novembro de 2017.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. São Paulo. Editora Fundação Peiseu Abramo. 2003. 1ª Ed.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. 214 f. Dissertação em Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dalallana (2017). **Sistemas de Justiça e Conflitos no Campo no Rio e Janeiro** [Mimeo]. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.